

Estudios e Investigaciones n°54

---

## **La integracion regional y comercial en America del Sur.**

---

Coordinador: Álvaro Artigas

Contribuyentes : Sebastián Sáez, Álvaro Artigas, María Cristina Silva, Eduardo Rivas

## Álvaro Artigas

Doctorante en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de Paris (Sciences Po Paris) asociado al Centro de Estudios e Investigaciones Internacionales (CERI). Autor *Amérique du Sud : les démocraties inachevées*, Armand Colin, Paris, 2005.

## Sebastián Sáez

Experto del Departamento de Integración et Commerce International de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. Autor de *Las controversias en el marco de la Organización Mundial de Comercio: de dónde vienen, en dónde están, a dónde van*. CEPAL Serie Comercio Internacional LC/L.2502-P

## María Cristina Silva

Vice-Directora y Responsable de Programas Académicos del Centro Latino-American para las Relaciones con Europa (CELARE).

## Eduardo Rivas

Experto en Comunicación Política y Campañas Electorales, Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Asistente de Investigación Auxiliar del Centre de Recherche et Documentation sur l'Amérique Latine (CREDAL)-Université Paris III –Sorbonne Nouvelle

## Notre Europe

Notre Europe es un laboratorio de pensamiento independiente dedicado al estudio y análisis de la Unión Europea. Bajo el impulso de Jacques Delors, desde 1996 la asociación tiene como principal ambición “**pensar la unidad europea**”. En concreto, Notre Europe participa en los debates de actualidad a través del análisis y la presentación de propuestas políticas específicas, con el objetivo ultimo de crear **una unión más estrecha entre los pueblos de Europa**. Igualmente, la asociación promueve la implicación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil en los procesos de construcción europea y la emergencia e un espacio público europeo.

Desde esta perspectiva, el equipo de Notre Europe dirige y realiza investigaciones, produce e difunde análisis a través de la publicación de informes breves, estudios y artículos de prensa y organiza conferencias públicas y seminarios. Todo el trabajo de investigación y de formulación de propuestas políticas se concentra entorno a **cuatro grandes temas**:

- Visiones de Europa: el método comunitario, la profundización e ampliación de la Unión Europea y el proyecto europeo son procesos en construcción permanente.

Notre Europe produce análisis en profundidad y propuestas con el objetivo de encontrar un camino entre la multitud de futuros posibles para Europa.

- La democracia europea en acción. La democracia se construye en lo cotidiano. Notre Europe cree que la integración europea es un fenómeno que concierne a todos los ciudadanos, actores de la sociedad civil y niveles de autoridad política. En este sentido, se esfuerza en identificar y promover iniciativas para avanzar en la democratización de las instituciones y procesos europeos.
- Cooperación, competición y solidaridad. "La competición que estimula, la cooperación que refuerza y la solidaridad que une" es la esencia del contrato europeo según Jacques Delors. Fiel a esta visión, Notre Europe explora y promueve soluciones innovadoras en el campo de las políticas económicas, sociales y de desarrollo sostenible.
- Europa y la gobernanza mundial. Siendo un modelo original de gobernanza en un mundo cada vez más abierto, la Unión Europea está llamada a jugar un papel cada vez más importante en la escena internacional y en el desarrollo de un sistema de gobernanza mundial eficaz. Los trabajos de Notre Europe en esta área tienen como objetivo contribuir a definir el futuro rol de la Unión Europea en el ámbito mundial.

Sucesivamente presidida por Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05) y Tommaso Padoa-Schioppa (desde noviembre 2005), Notre Europe mantiene una total independencia en cuanto a pensamiento y trabaja para el interés público. Es por este motivo que todos sus trabajos son accesibles gratuitamente a través de su página Internet, en francés e inglés: [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu).

Notre Europe desea agradecer a las siguientes personas por su valiosa participación e apoyo a este proyecto:

- Bertrand de Largentaye, por su activa y desinteresada participación a la puesta en marcha del estudio y su seguimiento, así como por su relectura y sus consejos.
- Sebastián Sáez, por su interés y disponibilidad a participar en el proyecto en Santiago de Chile, así como por la calidad de su contribución al mismo.
- Claudio Jedlicki (CNRS-CREDAL) y todo el equipo de su laboratorio por la asistencia prestada durante el proceso de relectura

# Tabla de Materias

<b>Introducción</b>	1
<b>1 La integración a la búsqueda de un modelo: el caso de América Latina</b>	<b>6</b>
1.1 El referencial de la integración comercial en América Latina	6
1.2 La Arquitectura de la Integración Regional	12
1.3 Un balance contrastado de la integración en América Latina	18
1.4 La vía futura de la integración	24
<b>2 El impacto de la regulación comercial mundial sobre la integración regional sudamericana</b>	<b>30</b>
2.1 Un nuevo marco cognitivo para la integración regional: el comercio exterior	32
2.2 La participación de la región à la elaboración de las normas comerciales mundiales	44
<b>3 La construcción de una institucionalidad de la integración en América del Sur : evolución y aceptación social.</b>	<b>54</b>
3.1 La integración sudamericana y su institucionalización	54
3.2 Los mecanismos sudamericanos de integración y su relación con la ciudadanía	69
3.3 Hacia una nueva arquitectura regional : la Comunidad Sud-Americanana de Naciones	75
<b>4 Escenarios de la integración regional: el caso del MERCOSUR</b>	<b>82</b>
4.1 Una reformulación necesaria	83
4.2 Un objetivo a corto y mediano plazo	85
<b>5 América del Sur y Asia oriental : hacia una mayor integración ?</b>	<b>88</b>
5.1 Comentarios finales	91
5.2 Grandes orientaciones	92
<b>Bibliografía general</b>	<b>94</b>
<b>Glosario</b>	<b>102</b>



# Introducción

El sur de las Américas es frecuentemente percibido en el imaginario europeo como un continente en el cual revoluciones y cambios dramáticos ocurren con una cierta frecuencia. La imagen del buen revolucionario, así como la del aprendiz de brujo en materia de política económica no son mas que algunas de las representaciones asociadas tradicionalmente a esta región, cuya trayectoria de dos decenios de transición política y económica no han bastado para encontrar una estabilidad y visión compartida del futuro.

La inestabilidad y la repetición de episodios de crisis económica minaron desde hace ya un tiempo la credibilidad de la región, y sus intereses económicos estratégicos. La región ha sido progresivamente desplazada a un lugar secundario por los tres polos mas dinámicos de la globalización económica (los Estados Unidos, la UE y Asia Oriental) y tarda en reintegrar el sendero de un crecimiento económico virtuoso, compatible con las reglas de la globalización económica y financiera. Como ejemplo, el MERCOSUR, que es el conjunto regional mas importante de la región, representa menos del 2% del PNB mundial<sup>1</sup>.

La difícil integración del continente a la globalización económica mundial no es mas que el reflejo al nivel internacional de la dificultad a integrar poblaciones, territorios y Estados. América del Sur sigue siendo una de las regiones mas desiguales del planeta, en donde subsisten abismos sociales que han generado inestabilidad política y que representan un hándicap considerable para cualquier proyecto de desarrollo a mediano plazo. Las distancias entre territorios son considerables, lo que entorpece la integración física del continente y crea serios problemas de infraestructura incluso al interior de algunos países de la región (este es el caso de Brasil en particular). Como vemos, la integración regional sufre antes que nada de problemas estructurales propios a la topografía, y dimensión del continente. Un ultimo ítem en esta larga lista de factores adversos, es el rol de los estados sudamericanos, que aspiran hacia la integración desde hace mas de un siglo pero que en la práctica sufren de rivalidades recurrentes, alimentadas en parte por intereses exteriores a la región.

El Sur de las Américas contrasta negativamente con Asia Oriental, región que ha sabido beneficiar de una coyuntura única y que se ha convertido hoy en día en el polo económico mas dinámico del planeta. El camino tomado por América del Sur ha sido distinto, y las promesas de la industrialización por substitución de importaciones no se realizaron aquí, en gran parte debido a las características del Estado sudamericano. La rareza de los objetivos estratégicos, la inestabilidad de las relaciones entre intereses económicos y el poder político, la irresponsabilidad del endeudamiento público y el carácter predador de numerosos regímenes militares contribuyeron a este resultado.

---

<sup>1</sup> La parte del MERCOSUR en el PNB mundial era equivalente a 1,8% en el año 2000. Datos del Banco Mundial (WDI online) y de la OMC ([www.wto.org](http://www.wto.org)).

Las décadas de los años 1980 y 1990 fue testigo de la instalación de reformas estructurales destinadas a mejorar las finanzas de los países de la región. A través un programa de privatizaciones, liberalización de los mercados públicos y una recomposición de los actores económicos de dimensión regional, es toda la acción del Estado en materia de políticas publicas que fue rediseñada. Las relaciones de tipo corporativista fueron, como en el caso de Brasil, remplazadas por otras en las cuales la autonomía relativa de la acción publica era una opción preferible. Tras la ultima década de reformas, el balance presentan numerosos contrastes. La aplicación al pie de la letra de los principios del FMI así como de las recomendaciones de organizaciones multilaterales no tomaron en cuenta en su diagnostico de las condiciones específicas de la región, como son un débil marco regulador de las privatizaciones, la inadaptación de una política monetaria estricta con los objetivos de desarrollo que aparecían como urgentes en una región victimada de importantes desigualdades.

Es así como las reformas no lograron muchos de sus objetivos. Por una parte, su aplicación poco escrupulosa desemboco en numerosas e importantes crisis sociales –que no tardarían en devenir sistémicas: tres fueron los gobiernos erradicados por la presión de la calle (Argentina en 2001, Bolivia en 2003 y Ecuador en 2005). La nueva generación que llegó al poder estuvo compuesta de partidos contestatarios anti-sistema y el crédito que la opinión publica había otorgado a los programas de estabilización económica disminuyó sensiblemente. La aparición de caudillos con un discurso de ribetes ambiguos, tales como Hugo Chavez o Evo Morales, en Venezuela y Bolivia respectivamente no mejoró en nada esta situación, lo que ha hecho temer en ciertos círculos un repliegue de la región sobre sí misma y un aislamiento con relación al resto del planeta.

Sin embargo no todo está jugado por adelantado. Por un lado la política económica respeta hoy dia tanto como en los años 1990 los principios del equilibrio macroeconómico, como lo demuestra la orientación que ha sido seguido el Brasil de Luiz Ignacio da Silva, inspirado del ejemplo chileno. Inclusive si tomamos el caso extremo de la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos, anunciada por Evo Morales, esta ha sido efectuada siguiendo las reglas, y tuvo que componer rápidamente con los intereses de la poderosa y vecina estatal petrolera brasileña, Petrobras. El virulento jefe de estado venezolano, a pesar de su discurso revolucionario conduce en la práctica una política poco alejada de los principales del libre mercado y sigue teniendo a los Estados Unidos como destino principal de las exportaciones venezolanas de hidrocarburos.

Como suele ser el caso en América Latina, los discursos suelen ir mas rápido que la acción publica. Ha sido este el caso del proyecto de integración económica y comercial? En varios aspectos América del Sur aparece hoy mas unida que nunca: que mejor prueba de esto que la concordancia de posiciones de la región en el seno del G24, con el objetivo de reformar el FMI en septiembre del 2006? Las reformas estructurales de los años 1990 a pesar de haber

sido criticadas en una primera etapa, han sido progresivamente aceptadas y existe una convergencia significativa entre los países de la región en materia de políticas comerciales. Los principios del regionalismo abierto son compartidos hoy de forma unánime y un gran número de países de la región están integrados a una densa red de tratados y acuerdos de libre comercio con el planeta, en donde la UE, los Estados Unidos y Asia son las orientaciones principales. La existencia de un referente histórico común, así como de una cierta experiencia de asociación regional deberían poder facilitar la integración de los países de la región alrededor de un proyecto viable, capaz de revertir las taras históricas de los Estados de la región.

El camino recorrido por la integración no ha sido fácil. La primacía de los intereses nacionales por sobre los de la región constituye una de las taras más importantes. La integración comercial no ha permitido por lo pronto de cumplir los objetivos que habían sido fijados en una primera etapa: es más, el proyecto más elaborado a la fecha –el MERCOSUR– a duras penas consigue ponerse de acuerdo sobre una tarifa exterior común. Los desacuerdos frecuentes entre los dos países principales del bloque –Brasil y Argentina– y la posición cada vez más critica de los países de talla menor como Uruguay conducirán probablemente a una reorganización de la decisión política en el bloque, lo que aparece hoy en día como una tarea herculina. La aparente convergencia política de los gobiernos de izquierda a sin duda permitido un acercamiento de posiciones en el último tiempo sino de proyectos relativos a la integración. La apertura de las economías y de los mercados de la región aparece hoy como irreversible y en una cierta medida deseable para el desarrollo de la región. La parálisis de las negociaciones del ciclo de Doha de la OMC así como el fracaso a la hora de lograr un desmantelamiento del aparato proteccionista europeo y norteamericano durante las negociaciones comerciales internacionales. Hoy sin embargo el referencial de la integración ha conocido una evolución y esta deviene antes que nada un instrumento al servicio del desarrollo de una región que ha optado por la apertura de los mercados.

El objetivo del estudio de Notre Europe es el de interrogarse sobre el camino que ha recorrido la región latinoamericana en materia de integración, y en América del Sur particularmente. Para esto decidimos de poner en perspectiva el caso de la UE para así comprender la forma específica y la finalidad que la integración ha adquirido en la región. A estos efectos dividimos este reporte en cuatro partes.

- La primera parte aborda la integración regional a través de sus resultados económicos a escala de la totalidad de América Latina. Esta sección procede a un análisis de datos relativos a la intensidad de los intercambios comerciales y explora el peso de las relaciones del continente con el resto del mundo así como la calidad económica de la integración. La construcción regional en América Latina a progresivamente abandonado una primera fase inicial en la cual se registraron

progresos importantes en materia de reducción arancelaria, aumento del comercio infra-regional y construcción de instituciones comunes. Sin embargo, rápidamente esta convergencia inicial dejó lugar a una situación en la cual las estrategias de los países miembros de bloques regionales divergieron y en donde un exceso de burocracia, normas poco claras y la implementación parsimoniosa de las resoluciones de los bloques redujeron los logros asociados a la integración. Esta sección se interroga in fine sobre los instrumentos institucionales que podrían ser activados para revertir una situación en la cual la toma de decisión colectiva se encuentra estancada y el modo de dotar a la región de un rumbo coherente.

- La segunda parte se interroga sobre la difusión de un nuevo referente de la integración sudamericana y la exposición progresiva de la región a la regulación del comercio mundial. Esta transformación cognitiva de las políticas comerciales y por extensión de la construcción regional pudo ocurrir gracias a la aparición de coaliciones de actores públicos y privados que implementaron los programas de reformas estructurales al nivel nacional y que favoreció la integración del continente sudamericano a la globalización financiera, económica y comercial. La construcción regional abandonó progresivamente a una orientación que subordinaba la interdependencia regional y veía a la industrialización como base para la creación de un mercado sudamericano para orientarse hacia los principios del regionalismo abierto. La participación progresiva de América del Sur al comercio mundial es el resultado de una multiplicación de acuerdos entre países de la región pero también entre con el resto del mundo, y asocia de ahora en mas una regulación cada vez mas elaborada en materia de comercio exterior. Esta transformación genera un desafío para los estados nacionales que deben integrar disposiciones complejas en materia de protección de inversiones y propiedad intelectual, sin necesariamente contar con la *expertise* o la capacidad para negociar de manera equilibrada con socios comerciales mas importantes. A través un examen de los acuerdos bilaterales de la región, que se han convertido en el motor de la liberalización comercial en el transcurso de los últimos años, esta sección se interroga entonces sobre el peso de las negociaciones internacionales de las reglas comerciales y de la regulación comercial en su conjunto a mediano plazo.
- En la tercera parte, evocamos de manera detallada la aparición y consolidación de instituciones comunes en la región, en una óptica comparada con la UE. Los diferentes bloques existentes (CAN y MERCOSUR) y en proceso de creación (CSN) han instalado instituciones inspiradas de otros ejemplos de integración al nivel mundial. Si las instituciones andinas construyeron un sistema de instituciones comunes relativamente elaborado con más de tres décadas de existencia, tal no ha sido el caso del MERCOSUR que, a pesar de las ambiciones que han sido hechas publicas, no ha logrado articular una estructura institucional que ha sido subordinada

a orientaciones eminentemente inter-gubernamentales. Las instituciones regionales sudamericanas pecan sin embargo de un exceso de ambición, como lo demuestra la larga lista de innovaciones institucionales decididas durante la cumbre de Córdoba en 2006. La aplicación de estas decisiones sin embargo depende de la voluntad de los países miembros, que no están obligados por ningún mecanismo a respetar las decisiones acordadas por el bloque. Esta situación subordina muy frecuentemente los intereses de la integración regional a la de los estados-miembros.

- La ultima parte se interroga sobre los escenarios futuros de la integración regional, y específicamente sobre el MERCOSUR y su expansión a nuevos países a corto plazo. El mapa electoral de América del Sur cambio significativamente durante los últimos años y todo conduce a creer que a pesar del relevo político efectuado por los partidos de izquierda anti-sistema, la integración regional debería seguir su progresión. El MERCOSUR y sus nuevos miembros plenos y asociados representa el conjunto mas acabado de América del Sur, lo que le confiere una proyección internacional y una capacidad de negociación conjunta nada despreciable. Contando con reservas de materias estrategias y de una infraestructura que posibilita su explotación y exportación, la integración regional aspira a crear sinergias y a explotar sus ventajas comparativas colectivamente, para así garantizar su desarrollo.
- Una ultima sección se interroga finalmente sobre el impacto que puede tener sobre los proyectos de asociación regional una integración comercial cada vez mas importante con la zona Asia Pacifico.

# I. La integración en busca de un modelo: el caso de América Latina

El proceso de integración en América Latina ha avanzado notablemente en los últimos 15 años. En efecto, la región cuenta hoy con una extensa red de acuerdos bilaterales, plurilaterales y esquemas de integración renovados acordes con las reformas comerciales emprendidas a fines de los años ochenta. El comercio exterior se ha transformado en una actividad dinámica y el comercio intra-regional se ha expandido de manera significativa.

Sin embargo, se registran tensiones en años recientes producto de la pérdida de dinamismo en algunos esquemas, imposibilidad de abordar los conflictos propios que surgen en este tipo de procesos y el surgimiento acelerado de nuevos modelos de integración que no logran cohabitar armónicamente. Finalmente, algunos países de la región han comenzado una activa política de negociaciones de ambiciosos acuerdos de libre comercio con países fuera de la región que compiten con la integración regional, la que parece estar quedando desfasada. Ello es reflejo de los cambios que ha habido desde el inicio de las reformas en América Latina en el contexto internacional en el que tiene lugar el comercio internacional: entre ellos, el proceso de globalización, la entrada en vigor de la OMC, y la emergencia de China como un actor clave en la economía internacional.

El presente trabajo está organizado de la siguiente manera. La primera sección describe los elementos más importantes de la política comercial de América Latina en los últimos 15 años y sitúa el proceso de integración en ese contexto. La segunda sección describe las diferencias entre el nuevo regionalismo de América Latina y el vigente hasta inicios de los años 90. La tercera sección discute los principales resultados del proceso vivido y sus problemas. La cuarta sección plantea una mirada del futuro de la integración regional. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

## 1.1 EL REFERENTE COGNITIVO DETRÁS DE LA INTEGRACION COMERCIAL

Los países de América Latina emprendieron a mediados de la década del 80 y principios de los 90 un profundo proceso de reformas económicas, incluidas, reformas comerciales. El proceso de reformas, en general, y las políticas comerciales en particular, fueron la respuesta que adoptaron los países para hacer frente a la crisis económica que se manifestó a partir de 1982. Sin embargo, no todos los procesos de reformas son similares y no todos tienen el mismo origen y objetivo.

En efecto, los países del Cono Sur, Argentina, Chile y Uruguay, emprendieron un proceso de reformas de tipo "neoliberal" unilateral a mediados de la década del 70. Sin embargo, producto de la crisis de la deuda y del cambio de régimen político en Argentina y Uruguay parte de estas reformas se revierten. En Chile, también se observa un "retroceso" entre 1982 y 1984, pero a partir de 1985 se retoma el proceso de apertura y de transformación económica, especialmente, orientado a lograr la estabilidad macroeconómica y superar la crisis de deuda externa. En Argentina, durante el gobierno de Carlos Menem se retoma el proceso de reforma --iniciado con el Presidente Alfonsín-- como respuesta a la profunda crisis económica que se vivía a fines de los 80.

Para la mayor parte de los países, excepto los mencionados, las reformas se emprendieron a mediados de la década del 80 y buscaban alcanzar una estabilización macroeconómica y superar los problemas generados por la deuda externa formaron parte de los orígenes de las reformas económicas. Entre los objetivos, estaba estabilizar la economía y retomar el crecimiento económico, las reformas emprendidas, y la política comercial, era un componente estratégico para alcanzarlos, Williamson (2004 a y b).

Otros países siguieron procesos similares, muchos de ellos como parte de programas de ajustes apoyados por organizaciones internacionales de financiamiento, que contemplaban además, adherir al sistema multilateral de comercio representado en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, en sus siglas en inglés), cuadro 1, ver CAF (2005).

**Cuadro 1: Reformas comerciales países seleccionados: 1985-1992.**

País	AÑO DE INICIO	ADHESIÓN A GATT	ARANCEL PROMEDIO SIMPLE %			COBERTURA DE BARRERAS NO ARANCELARIAS (%/M)	
			COMIENZO	1993	2003	1985-87	1991-92
Argentina	1989	1967	43.7	10.9	11.8	31.9	8.0
Bolivia	1985	1990	20.0	9.8	9.3	25.0	0.0
Brasil	1988	1948	50.6	14.2	12.0	35.3	8.0
Colombia	1989	1981	47.6	11.7	11.6	73.2	1.0
Costa Rica	1985	1987	53.0	11.7	5.9	0.8	0.0
Chile	1973	1949	94	10 <sup>a</sup>		n.a	n.a
	1985		35	11	6	10.1	0.0
Ecuador	1985	1996b)	50.0	9.3	11.3	59.3	n.a.
México	1985	1986	34.0	13.0	17.3	12.7	20.0
Paraguay	1985	1994	71.3	9.2	11.3	9.9	0.0
Perú	1989	1987	68.1	17.6	10.9	53.4	0.0
Uruguay	1985	1953	32.0	17.0	12.0	14.1	0.0
Venezuela	1989	1987	30.6	15.7	13.0	44.1	5.0

Fuente: CEPAL (1985), Edwards (1997), Lora 2001, & SICE.

a) Chile tuvo dos procesos de reformas comerciales;

b) Ecuador ingresó a la OMC en 1996.

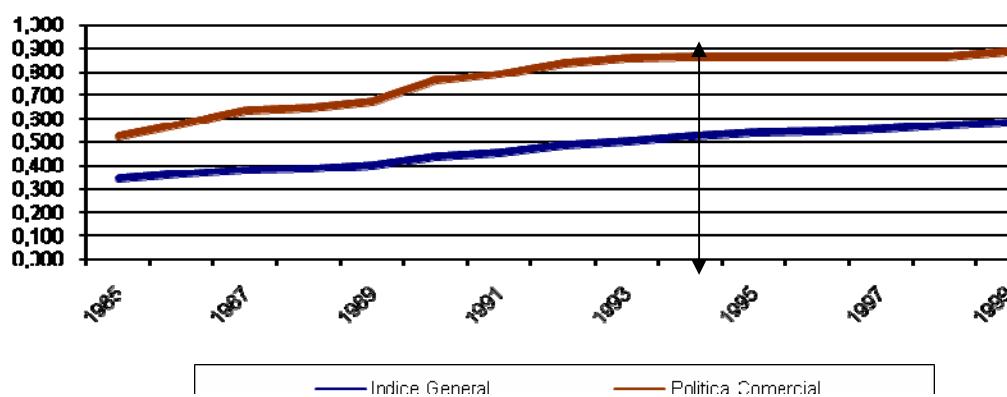
Los procesos de reformas comerciales en América Latina se caracterizan por cuatro aspectos<sup>2</sup>:

- a) Reducción de cobertura de las barreras no arancelarias (licencias, cuotas, etcétera);
- b) Reducción muy significativa de las barreras arancelarias en relativamente corto tiempo: profundidad y rapidez;
- c) Menor dispersión de la protección arancelaria; y
- d) Reducción o eliminación de los impuestos a las exportaciones.

Este proceso de reformas es consolidado con la entrada en vigor de la OMC en el que se adoptan disciplinas estrictas en materia de medidas no arancelarias y se consolidan los aranceles para prácticamente el universo arancelario.

La liberalización comercial fue acompañada por la apertura de la cuenta de capitales en la mayoría de los países lo que significó a mediados de los 90 una fuerte apreciación del tipo de cambio real que se prolongó hasta 1998, ver CEPAL (1995), Ffrench-Davis (1999) y CEPAL (2004). Este proceso de reforma fue complementado por un proceso de privatizaciones de empresas públicas, especialmente, servicios públicos tradicionalmente en manos del Estado. Además, se modificaron los regímenes de inversión extranjera directa con el propósito de abrir la región a este tipo de inversionistas. Finalmente, se hicieron reformas de los sistemas financieros estableciendo mayores niveles de apertura. Todo ello en un marco en que los países de América Latina convergieron en sistemas democráticos de gobierno.

**Gráfico 1: Índice de reformas estructurales en América Latina**



**Fuente:** Lora (1997) and (2001)

<sup>2</sup> Edwards (1997) y Ffrench-Davis (1999).

El gráfico 1 muestra un índice de las reformas emprendidas en América Latina elaborado por Lora (2001) para el período 1985-1999. Este índice mide las reformas económicas en las áreas de política comercial, reformas del sector financiero, privatizaciones, mercado del trabajo, y reforma tributaria. Este Índice General (IG) toma el valor 0 cuando no ha habido reformas y 1 cuando éstas han sido completas. Los componentes individuales que conforman el Índice General también pueden tomar los valores 0-1. Por razones de simplicidad hemos sólo incluido en el gráfico 1 los datos correspondientes al IG y al Índice de Política Comercial (IPC). Como se aprecia, el Índice General pasó de un valor cercano a 0.341 en 1985 hasta un valor de 0.583 en 1999. El IPC pasó de un valor de 0.522 a un valor de 0.885, indicando que para fines de la década del 90 era la reforma que más había avanzado en la región<sup>3</sup>. Es interesante observar en este índice que su evolución se estabiliza a partir de mediados de la década del 90, junto con la entrada en vigor de la OMC en 1995.

Una de las características de este proceso de apertura en la región es que fue acompañado del acceso al sistema multilateral de comercio representado en el GATT de 1947. Antes de 1985 sólo 5 de los 12 países que figuran en el cuadro 1 eran parte del sistema multilateral del comercio<sup>4</sup>. Esto era parte de los requisitos contemplados en los programas de ajustes en los que estaban empeñados la mayor parte de los países de la región y su principal propósito era “amarrar” las políticas comerciales emprendidas de manera tal que no hubiesen retrocesos a políticas proteccionistas. En efecto, si se observa el comportamiento general de éstas en las últimas dos décadas destaca su enorme estabilidad a pesar de shocks externos, del desempeño relativamente modesto en términos de tasas de crecimiento y algunos cambios políticos recientes en los cuales hay menos entusiasmo por las reformas mismas. Esto se explica en parte debido a que como se mencionó el GATT primero y la OMC ahora han actuado como estabilizadores de las políticas comerciales. Pero al mismo tiempo, al abrir la economía la mayor parte de los países de la región se dotaron de instrumentos “compatibles con las obligaciones del GATT/OMC” para hacer frente a ajustes sectoriales producto de la mayor apertura, ver (Finger y Nogués, 2006).

---

<sup>3</sup> El IPC está constituido por los aranceles promedio y por la dispersión de los mismos. El propósito del índice es medir cambios de política y no de resultados. El otro componente del IG que impulsa fuertemente su aumento a lo largo de la década es el que mide el grado de reforma en el sector financiero. Los otros índices muestran distintos grados de progreso.

<sup>4</sup> La mayor parte de los países de América Central, excepto Nicaragua, también ingresaron al GATT en este período: El Salvador (1991), Guatemala (1991), Honduras (1994) y Nicaragua (1950).

**Cuadro 2: El Antiguo y el Nuevo Proceso de Integración en América Latina.**

ANTIGUO	NUEVO
<b>COBERTURA TEMATICA</b>	
Fundamentalmente comercio de bienes	Bienes, servicios, inversiones, propiedad intelectual, solución de controversias, barreras no arancelarias
<b>COMERIO DE BIENES</b>	
Principalmente acuerdos preferenciales con cobertura limitada y reducción parcial de aranceles.	Lista negativa de desgravación y programas de desgravación automáticos, excepciones limitadas. Normalmente, menos del 10% del comercio.
<b>REGLAS DE ORIGEN</b>	
Reglas simples para el conjunto del comercio	Reglas complejas y específicas para ciertas categorías de productos
<b>ENFOQUE DE POLITICA ECONOMICA Y COMERCIAL</b>	
Estrategias de sustitución de importaciones y desarrollo hacia adentro. Protección arancelaria elevada, diferenciada y dispersa.	Estrategia de desarrollo hacia afuera baja protección arancelaria, estructura diferenciada menor dispersión
<b>MODELO DE INTEGRACIÓN</b>	
Modelo de integración inspirado en experiencia europea.	Acuerdos de libre comercio basados en reglas de ALADI y NAFTA
<b>ARREGLOS INSTITUCIONALES</b>	
Arreglos institucionales inspirados en experiencia europea	Arreglos institucionales no burocráticos administrados directamente por miembros de los acuerdos, excepto en Comunidad Andina. Sistema de solución de controversias más fuertes con la excepción de acuerdos suscritos en marco de ALADI.

Fuente: basado en Devlin & Estevadeordal (2001), Devlin & Giordano (2004), y elaboración propia.

Si bien no es la primera vez en la historia de América Latina que sus integrantes utilizan los acuerdos regionales activamente, por ejemplo, el en 1960 se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC, 1961) y Pacto Andino (1969)<sup>5</sup>, el actual proceso presenta importantes diferencias respecto de las experiencias previas<sup>6</sup>:

<sup>5</sup> Llamado el “primer regionalismo”, ver Bhagwati (1993).

<sup>6</sup> Un análisis reciente de las características del proceso de integración en América Latina durante la década de los 90 puede ser analizado en Devlin y Giordano (2004) y Sáez (2005).

Cuadro 3: Acuerdos suscritos en América Latina: 1991-2006.								
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
MERCOSUR	Chile-México	Bolivia-Chile*	Chile-Colombia	Bolivia-México	MERCOSUR-Chile	MERCOSUR-Bolivia	MERCOSUR-CAN	Chile-Centroamérica
		Chile-Venezuela	Ecuador-Uruguay	Chile-Ecuador		Chile-Canadá	Chile-Perú	Chile-México
		Ecuador-Argentina	NAFTA	Colombia-México-Venezuela (G3)		Comunidad Andina	Centroamérica-Rep. Dominicana	
				Costa Rica-México			México-Nicaragua	Brasil-Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela
				Ecuador-Paraguay				
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
Argentina-Colombia-Ecuador-Perú y Venezuela	Mexico-EFTA	MERCOSUR-México	MERCOSUR-INDIA*	MERCOSUR-Egipto*	México-Japón	CAFTA-DR		
México-Comunidad Europea	México-El Salvador-Guatemala-Honduras (Triángulo Norte)	México-Brasil	Chile-EFTA	Chile-Corea	Chile-Nueva Zelanda-Singapur Brunei Darusalam	Colombia-Estados Unidos; Perú-Estados Unidos		
México-Israel	México-Uruguay	Chile-Unión Europea		Chile-Estados Unidos	Chile-China			
		Costa Rica-Canadá		Costa Rica-CARICOM	Perú-Tailandia			
		Centroamérica-Panamá		MERCOSUR-Ecuador-Colombia-Venezuela				
				Panamá-Taiwan				

Fuente: basado en antecedentes de SICE, [www.sice.org](http://www.sice.org)

Corresponde a acuerdos de especial importancia política para la región
Acuerdos de Complementación Económica negociados en el marco de la ALADI que corresponden a acuerdos de libre comercio/* No son acuerdo de libre comercio
Acuerdos de Libre Comercio que siguen modelo NAFTA pero con variaciones.
Acuerdos de libre comercio siguen modelo GATT/GATS
Acuerdos firmados que aún no entran en vigor.

1. Se basa en la suscripción de acuerdos de libre comercio de carácter amplio, es decir, que cubre una parte sustancial del comercio de bienes, con excepciones acotadas;
2. Los programas de desgravación contempla liberalización al momento de entrada en vigor del tratado para un porcentaje significativo del comercio; y programas rápidos de liberalización;
3. El proceso tiene lugar en el marco de una política de desarrollo "hacia fuera", a diferencia del proceso anterior que apoyaba la política de sustitución de importaciones;
4. Incorpora las distintas dimensiones del comercio, servicios, inversiones, propiedad intelectual, entre otros, además de los aspectos tradicionales del comercio de bienes; y
5. La búsqueda de acuerdos no se limita, aunque si prioriza inicialmente, a los países de la región –especialmente miembros de Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)–sino que los países han avanzado en la integración con Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, con las economías del Asia — Pacífico, especialmente, esto

último ha sido el caso de Chile y México. Más recientemente, los países centroamericanos y República Dominicana suscribieron el CAFTA-DR con los Estados Unidos de América y Colombia y Perú concluyeron negociaciones con este país en febrero de 2006 y diciembre 2005, respectivamente. Se espera que en el curso del año 2006 Ecuador concluya un proceso similar<sup>7</sup>.

Otros elementos que diferencian el actual proceso de integración en América Latina están descritos en el cuadro 2. Como se aprecia, el nuevo regionalismo en América Latina con la excepción del esquema acordado por la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común Centroamericano y el MERCOSUR, se basa en acuerdos de libre comercio, sin institucionalidad supranacional y donde la organización del trabajo es responsabilidad de los países, es decir, inter-gubernamental.

Adicionalmente, a partir de comienzos de la década del 90 este proceso de apertura se apoyó en la suscripción de acuerdos comerciales que han servido como un complemento a la apertura comercial, ver cuadro 3.

## 1.2 LA ARQUITECTURA DE LA INTEGRACION COMERCIAL

A comienzos de la década del 90 América Latina registra dos hechos inusuales:

1. Se produce una convergencia política democrática –sin precedentes en la región-- en prácticamente todos los países; y
2. Hay coincidencia en los enfoques de política económica, los que en general promueven un proceso de apertura económica, desregulación y privatización.

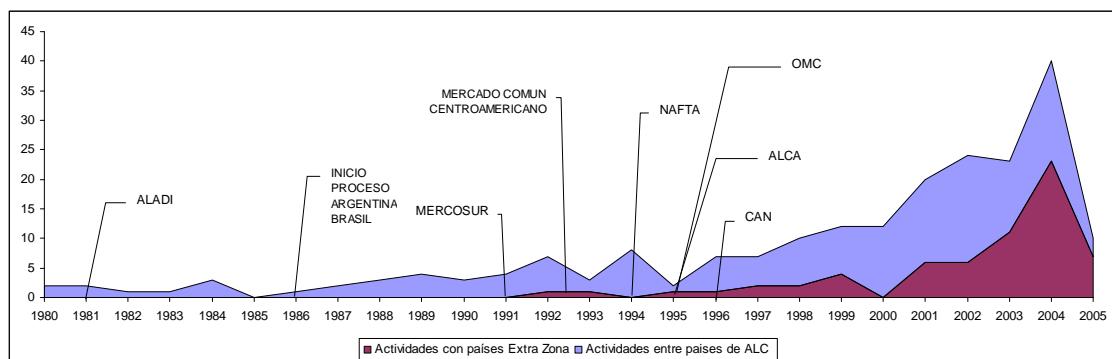
Estos desarrollos promovieron un acercamiento regional que entre otros aspectos buscaba el relanzamiento del proceso de integración regional. En la década del 90 se registra un auge importante en las reuniones económicas regionales, ver gráfico 2.

El Gráfico 2 muestra dos antecedentes adicionales interesantes. El primero da cuenta del escaso número de reuniones de carácter comercial que tenían lugar en la década del 80 dentro de América Latina. El segundo es el auge de las reuniones comerciales que han tenido lugar en los años recientes entre países de la región con países fuera de la región.

---

<sup>7</sup> La suscripción de un acuerdo entre Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos ha provocado una crisis con la República Bolivariana de Venezuela, quien manifestó su deseo de abandonar la Comunidad Andina de Naciones de la que éstos junto a Bolivia forman parte.

**Gráfico 2: Número de reuniones comerciales anuales en América Latina: 1980-2005.**



Fuente: elaboración propia en base a datos de Intal.

Adicionalmente, luego de la apertura unilateral emprendida por los países de la región existió el interés por capturar rápidamente los beneficios de las reformas emprendidas. Una forma de hacer esto era incrementar el comercio con los “socios naturales” y estos se encontraban en la región. En segundo término, al inicio de los años 90 el escenario económico mundial era incierto. La Ronda Uruguay de negociaciones del GATT que debía concluir en la reunión Ministerial de Bruselas en diciembre de 1990, sufrió retrasos hasta diciembre de 1993, lo que levantó temores en el sentido de que el régimen comercial multilateral de post-guerra evolucionaría hacia un sistema organizado alrededor de bloques económicos.

Esta creencia estuvo basada en diversos hechos concretos. A mediados de 1990 el Presidente George Bush padre impulsó un gran acuerdo hemisférico denominado “Iniciativa para las Américas”<sup>8</sup> que cubría desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Esto significó la consolidación de un cambio de política por parte de Estados Unidos (iniciado a mediados de los años ochenta con la suscripción de acuerdos bilaterales con Israel y Canadá) en el sentido de buscar acuerdos bilaterales o regionales, además, de los acuerdos en el marco del sistema multilateral de comercio como una forma de impulsar la liberalización comercial. Como parte de este cambio de enfoque se iniciaron negociaciones con México, a las que se incorporaría Canadá, para crear el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, en sus siglas en inglés) que entró en vigor en 1994. Esta política se ha intensificado durante el mandato del Presidente George W. Bush hijo.

Adicionalmente, la Unión Europea se encontraba en plenas negociaciones para concluir en 1991 el llamado Tratado de Maastricht que consolidaba su proyecto de integración. En la región del Asia se impulsó la creación del Foro de Cooperación del Asia-Pacífico (APEC, en

<sup>8</sup> Esta Iniciativa tenía tres pilares: comercial, inversión y reducción de deuda.

sus siglas en inglés) con una ambiciosa agenda comercial y de cooperación internacional. En este contexto muchos países latinoamericanos impulsaron activamente procesos de negociación de acuerdos de libre comercio (Chile-Méjico fue el primero en 1991, que entró en vigor en 1992). Junto a ello, se produjo una renovación de la voluntad integracionista en Centroamérica y en los países que forman parte del área andina (Acuerdo de Cartagena). Este grupo de países crea en 1997 la Comunidad Andina de Naciones formalizando la renovación de este esquema de integración iniciada a comienzos de la década del 90. Asimismo, la creación del MERCOSUR en 1991 es la máxima expresión de la nueva ola integracionista en estos años y el acuerdo regional de América Latina de mayor proyección, aunque en años recientes ha mostrado un debilitamiento.

La entrada en vigor de la OMC en 1995 y el impacto económico del NAFTA tuvieron un importante efecto sobre los países de la región. El primero debido a que estableció un conjunto de derechos y obligaciones que no tenían precedentes a nivel internacional lo que significó un importante esfuerzo de organización institucional para los países de la región.

El segundo debido a que varios de los países de la región vieron, en el NAFTA, un mecanismo para atraer inversiones extranjeras y aumentar el comercio con los Estados Unidos, aunque con cierta moderación, inicialmente, producto de la crisis del Tequila de diciembre de 1994. Esto quedó demostrado por la convocatoria que tuvo el llamado del Presidente Clinton de los Estados Unidos a participar en la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la Primera Cumbre de las Américas en Miami en diciembre de 1994<sup>9</sup> y la invitación a Chile (los 4 amigos) para integrarse al NAFTA por parte de sus miembros, en esa ocasión.

La preparación para las negociaciones del ALCA tuvo lugar entre 1995 y 1997. En 1998 en Santiago de Chile con ocasión de la Segunda Cumbre de las Américas se dio el inicio formal de las negociaciones que tendrían que haber concluido en 2005. Este proceso, que actualmente se encuentra paralizado, tuvo un impacto en la integración de América Latina al emerger modelos y enfoque de integración que no han sabido coexistir. Por un lado el modelo NAFTA seguido por un grupo de países (10) han negociado acuerdos con Estados Unidos basado en este modelo. Por otro un modelo más tradicional de integración articulado alrededor de los enfoques seguidos por el MERCOSUR<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> IDB (2002).

<sup>10</sup> El modelo NAFTA incorpora un conjunto de disciplinas comerciales además del comercio de bienes. En particular, comercio de servicios, inversiones, propiedad intelectual. Más recientemente han incorporado cuestiones tales como comercio electrónico. Adicionalmente, considera cuestiones relacionadas con medio ambiente y estándares laborales. En relación con comercio de servicios e inversiones, las disciplinas son sumamente fuerte y el mecanismo de liberalización es mediante listas negativas. En el enfoque seguido por MERCOSUR las disciplinas comerciales son más generales, no tan prescriptivas. En el tratamiento de temas tales como servicios se basa en reglas GATS/OMC y no incluye disciplinas elaboradas en materia de inversiones. Finalmente, los mecanismos de liberalización siguen un enfoque similar a la OMC.

Todos estos desarrollos tuvieron un impacto significativo en la arquitectura de la integración regional, como se ilustra en los cuadros 2 y 3. En efecto, a partir de estos dos nuevos referentes la mayoría de los países comenzaron a incorporar el conjunto de dimensiones del comercio que forman parte de la OMC y las nuevas que han sido desarrolladas con mayor detalle en el modelo NAFTA. En particular, en este último caso, se trata de los capítulos de inversiones, de servicios, de políticas de competencia y más recientemente, comercio electrónico. Todos estos aspectos son adicionales al desarrollo de complejas reglas que afectan el comercio de bienes, en particular, en el ámbito aduanero y de reglas de origen. Adicionalmente, se incluyen aspectos relacionados con medio ambiente y estándares laborales.

El regionalismo de los 90 tuvo diversos fundamentos: en primer lugar, como es usual, existieron consideraciones geopolíticas y estratégicos/económicas que impulsaron las decisiones adoptadas, especialmente, en iniciativas como el MERCOSUR. Asimismo, como se mencionó, este fue otro mecanismo para proseguir la apertura comercial, ya que permite un mayor apoyo político a estas iniciativas. Adicionalmente, este fue un mecanismo para promover mayor eficiencia económica, el aprovechamiento de economías de escala que aseguraban nichos de mercado. Finalmente, la expansión de los mercados locales regionales era un incentivo para competir por inversión extranjera directa, ver Devlin & Ffrench-Davis (1998)<sup>11</sup>.

Hay diferencias en los enfoques institucionales seguidos. En el caso de los acuerdos de libre comercio (ya sea los negociados al amparo de la ALADI o bien los negociados bajo el modelo NAFTA) mantuvieron la institucionalidad mínima intergubernamental), no creando instituciones supranacionales, incluido el caso del MERCOSUR. La Comunidad Andina de Naciones heredera del Pacto Andino, y el Mercado Común Centro Americano, mantuvieron un esquema de integración basado en instituciones supranacionales.

---

<sup>11</sup> Un análisis más detallado y comparado de las justificaciones utilizadas para explicar el nuevo regionalismo se puede analizar, Schiff & Winters (2003).

En los últimos años, especialmente a partir del 2000, la negociación de acuerdos de libre comercio entre países de América Latina y países fuera de la región se ha intensificado. En efecto, aún cuando los más activos en estas iniciativas han sido Chile y México, estos acuerdos forman parte de las decisiones de negociación de los países centroamericanos (Estados Unidos y posiblemente la Unión Europea en un futuro próximo), algunos países andinos (también con Estados Unidos, y la Unión Europea en el futuro). Pero también ha alcanzado al MERCOSUR, el que lleva años negociando un acuerdo de asociación con la Unión Europea, pero también ha buscado acercamientos limitados en el plano comercial con Egipto, la India y Sudáfrica

El interés por suscribir acuerdos comerciales amplios y ambiciosos con los Estados Unidos y la Unión Europea es un cambio importante de enfoque en América Latina, y una de las diferencias con el antiguo esquema de integración que se basaba en fortalecer los lazos con los países dentro de la región. Asimismo, en uno de los cambios más radicales en los enfoques de integración los países de América Latina buscan acuerdos comerciales con plena reciprocidad alejándose de los planteamientos tradicionales sobre trato especial y diferenciado, que privilegian relaciones comerciales no reciprocas.

La entrada en vigor del NAFTA no sólo tuvo un impacto regional sino que además hizo que los países fuera de la región mirarán a América Latina con atención. La Unión Europea comprende las consecuencias negativas en el plano comercial y de las inversiones que tendría la consolidación de un espacio económico como el propuesto por los Estados Unidos, lo que incentiva a cambiar el énfasis de sus relaciones con América Latina desde la "cooperación" hacia la asociación, basada en los pilares políticos, de cooperación y comercial<sup>12</sup>. Algo similar, aunque de menor impacto se produce en la mirada que la región del Asia da a América Latina. Ello se traduce a principios del presente siglo en el inicio de negociaciones comerciales entre México y Japón. En las negociaciones de Chile con la República de Corea, China y el P4 (Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur). Este interés que demuestran los países de la región en los vínculos con el Asia-Pacífico es también una demostración de los nuevos enfoques dominantes.

La creación en 1991 del Mercado Común del Sur, dio un fuerte impulso a la integración regional. Debido al peso económico y comercial que juega este bloque su creación tuvo un impacto significativo en diversos planos en el orden regional. En el período 1991-1998 el comercio intra-regional del MERCOSUR creció de manera dinámica y la creación de reglas

---

<sup>12</sup> Estos pilares son el rasgo distinto de la estrategia de la Unión Europea respecto del mundo en desarrollo. El pilar político tiene como propósito establecer relaciones comerciales y económicas con países que comparten y están comprometidos con estos valores. El pilar de la cooperación reconoce la importancia de esta dimensión en las relaciones bilaterales y sirve como una herramienta de apoyo para el mejor aprovechamiento del tercer pilar. Este es el pilar comercial propiamente tal en el que se incluyen todas las dimensiones del comercio. El enfoque del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC, en sus siglas en inglés) también privilegia y promueve la cooperación entre sus miembros como un mecanismo para colaborar con una mejor inserción internacional.

del bloque fue muy intensa. Junto a la creación del MERCOSUR sus países miembros emprendieron serios esfuerzos individuales de estabilización macroeconómica que no afectaron la voluntad política de los gobiernos a favor de la construcción del MERCOSUR. Posteriormente, ha habido una etapa que se inicia alrededor de 1999 en que los dos principales miembros del bloque, Argentina y Brasil, emprenden correcciones en sus políticas de estabilización que se mostraron ser no sustentables en el tiempo que coincide con un deterioro en las cifras del comercio intra-regional (Baumann, 2006) así como en una relación comercial más difícil. El MERCOSUR no ha podido establecer un arancel externo común completo, y en ciertos sectores claves aún se encuentra en negociación un régimen comercial definitivo (automotriz y azúcar). En otros sectores donde se han acordado políticas comunes, su implementación por parte de los miembros ha sido lenta<sup>13</sup> CEPAL (2005).

La Comunidad Andina de Naciones es la sucesora del Acuerdo de Cartagena (1969) mediante el cual se creó el Pacto Andino, sin embargo, este acuerdo había comenzado a reformarse a fines de la década del 80 reflejando de mejor manera las nuevas políticas impulsadas por los países miembros. Estas modificaciones emprendidas a comienzos de la década del 90 quedaron consagradas en 1996 con la suscripción del Protocolo de Trujillo mediante el cual se da un nuevo impulso al proceso de integración andino y sus instituciones integrantes. Actualmente, la CAN pasa por un delicado momento. Colombia y Perú concluyeron negociaciones para un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y las negociaciones de un acuerdo similar por parte de Ecuador se encuentran suspendidas. La República Bolivariana de Venezuela manifestó su intención de abandonar la CAN, formalizando su decisión el 22 de abril de 2006. La CAN tiene un conjunto de políticas comunes que han sido formalmente incorporadas a las legislaciones nacionales de sus miembros. Pero existen problemas de cumplimiento en diversos campos, CEPAL (2005).

---

<sup>13</sup> En servicios el marco legal para que tenga lugar se negoció en 1998 pero sólo entró en vigor a fines del año 2005.

**Cuadro 4: Comercio Intra-regional**

	1990	1995	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>d</sup>
<b>ALADI</b>									
Exportaciones totales (1)	<b>112 694</b>	<b>204 170</b>	<b>251 345</b>	<b>328 274</b>	<b>316 298</b>	<b>319 807</b>	<b>346 145</b>	<b>427 835</b>	<b>506 557</b>
Porcentaje de crecimiento anual	10.6	22.1	-1.6	24.2	-3.6	1.1	8.2	23.6	18.4
Exportaciones a la ALADI (2)	13 589	35 471	43 118	42 887	41 934	36 164	40 872	56 511	70 153
Porcentaje de crecimiento anual	25.1	25.0	-3.7	23.4	-2.2	-13.8	13.0	38.3	24.1
Porcentaje exportaciones intracomunitarias (2:1)	12.1	17.4	17.2	13.1	13.3	11.3	11.8	13.2	13.8
<b>Comunidad Andina</b>									
Exportaciones totales (1)	<b>31 751</b>	<b>39 134</b>	<b>38 896</b>	<b>60 709</b>	<b>53 543</b>	<b>52 177</b>	<b>54 716</b>	<b>74 140</b>	<b>94 751</b>
Porcentaje de crecimiento anual	25,7	16,1	-16,5	36,1	-11,8	-2,6	4,9	35,5	27,8
Exportaciones a la Comunidad Andina (2)	1 312	4 812	5 504	5 167	5 656	5 227	4 900	7 361	9 056
Porcentaje de crecimiento anual	26,3	28,2	-2,2	31,1	9,5	-7,6	-6,3	50,2	23,0
Porcentaje exportaciones intracomunitarias (2:1)	4,1	12,3	14,2	8,5	10,6	10,0	9,0	10,5	9,6
<b>Mercosur</b>									
Exportaciones totales (1)	<b>46 403</b>	<b>70 129</b>	<b>80 227</b>	<b>85 692</b>	<b>89 078</b>	<b>89 500</b>	<b>106 674</b>	<b>134 196</b>	<b>162 512</b>
Porcentaje de crecimiento anual	-0,3	13,3	-2,9	12,3	4	0,5	19,2	25,8	21,1
Exportaciones al MERCOSUR (2)	4 127	14 199	20 322	17 710	15 298	10 197	12 709	17 319	21,4 06
Porcentaje de crecimiento anual	7,6	17,8	-1,1	16,8	-13,6	-33,3	24,6	36,3	23,6
Porcentaje exportaciones intra MERCOSUR (2:1)	8,9	20,2	25,3	20,7	17,2	11,4	11,9	12,9	13,2
<b>Mercado Común Centroamericano (MCCA)</b>									
Exportaciones totales <sup>a</sup> (1)	<b>4 480</b>	<b>8 745</b>	<b>14 987</b>	<b>16 624</b>	<b>16 328</b>	<b>17 006</b>	<b>18 117</b>	<b>19 767</b>	<b>21 849</b>
Porcentaje de crecimiento anual	25,2	17,1	17,4	5,3	-1,8	4,1	6,5	9,1	10,5
Exportaciones al MCCA (2)	624	1 451	2 754	2 638	3 016	2 862	3 076	3 503	4 068
Porcentaje de crecimiento annual	8,9	17,2	38,5	8,3	14,3	-5,1	7,5	13,9	16,1
Porcentaje exportaciones intra MCCA (2:1)	13,9	16,6	18,4	15,9	18,5	16,8	17,0	17,7	18,6
<b>América Latina y el Caribe</b>									
Exportaciones totales <sup>b</sup> (1)	<b>130 214</b>	<b>227 922</b>	<b>280 065</b>	<b>359 396</b>	<b>345 484</b>	<b>347 610</b>	<b>376 590</b>	<b>461 323</b>	<b>548 975</b>
Porcentaje de crecimiento anual	19,7	21,2	-1,3	22,7	-3,9	0,6	8,3	22,5	20,0
Exportaciones a América Latina y el Caribe <sup>c</sup> (2)	<b>18 727</b>	<b>45 180</b>	<b>56 644</b>	<b>62 552</b>	<b>58 607</b>	<b>53 424</b>	<b>59 635</b>	<b>79 484</b>	<b>100 016</b>
Porcentaje de crecimiento anual	8,2	23,6	-5,2	29	-6,3	-8,8	10,8	33,3	25,8
Porcentaje interregional/Total (2:1)	13,9	19,8	20,2	17,4	17,0	15,4	15,8	17,2	18,2

Fuente: CEPAL (2006), Capítulo III.

### 1.3 UN BALANCE CONTRASTADO DE LA INTEGRACION EN AMERICA LATINA

El comercio regional tiene características que justifican perseverar en los esfuerzos de integración y explican su importancia. En general, las exportaciones dentro de América Latina tienen mayor valor agregado, están constituidas en mayor medida por bienes manufacturados. En segundo lugar, las empresas exportadoras son, en su mayor parte, pequeñas y medianas que generan importantes niveles de empleo. En tercer lugar, se ha producido desde mediados de la década del 90 un proceso de inversiones de empresas latinoamericanas (translativas) en otros países de la región generando flujos de comercio (especialmente servicios asociados) e inversión CEPAL (2005b). Finalmente, y relacionado con lo anterior, los flujos de comercio de servicios son relativamente más intensos entre

países de la región. En consecuencia, el esfuerzo de integración tiene claras justificaciones dentro de una política integral de desarrollo económico.

En cuanto a los efectos de creación y desviación de comercio, existen pocos estudios respecto de las experiencias de América Latina y éstos presentan resultados contradictorios. Por ello esto ha sido, y seguirá siendo en el futuro próximo, materia de controversia, ver Devlin & Giordano (2004).

#### **COMERCIO INTRA-REGIONAL DÉBIL**

El proceso de integración de América Latina presenta importantes avances en los últimos 15 años. Aunque las evaluaciones son distintas para los diversos esquemas de integración de la región. En consecuencia, se debe separar el análisis teniendo en cuenta la situación de:

1. Chile y México ;
2. Centro América ;
3. la Comunidad Andina; y
4. MERCOSUR.

El cuadro 4 contiene los datos generales del comercio regional en el período analizado. El principal elemento reflejado en este cuadro es que a pesar del vigoroso crecimiento de las exportaciones regionales en términos de valor durante toda la década del 90 y la primera mitad de la presente década, las exportaciones intraregionales representan alrededor de un 18% del total del comercio regional, lo cual es una cifra moderada comparada con el comercio intraregional en el Asia y más aun si se compara con Europa. En segundo lugar, el porcentaje de las exportaciones que se dirige a los mercados de América Latina permanecen por debajo de los niveles alcanzados a mediados de la década del 90MERCOSUR, en ello las variables macroeconómicas han tenido un papel importante. Sin embargo, estas cifras se explican por la caída de las exportaciones intracomunitarias de la Comunidad Andina y del MERCOSUR, ver cuadro 4 y Gráfico 3. EL Mercado Común Centro Americano (MCCA) mantiene un coeficiente de exportaciones regionales a exportaciones totales del orden 18%.

#### **COMERCIO INTRA-REGIONAL V/S COMERCIO EXTRA-REGIONAL**

Entre los factores que explican estos desarrollos se deben mencionar: i) la inestabilidad de ciertas variables macroeconómicas, especialmente, el tipo de cambio y la inestabilidad en las tasas de crecimiento de América Latina. Sin embargo, la diversidad de acuerdos bilaterales y regionales suscritos entre los países podrían no estar contribuyendo al desarrollo del comercio intra-regional al no abordar de manera apropiada las barreras no arancelarias que se mantienen, en particular, respecto de procedimientos administrativos y transparencia en

las decisiones de las agencias con responsabilidad en el comercio exterior. En efecto, hasta diciembre de 2000, se habían suscrito 61 Acuerdos que concedían preferencias arancelarias intrarregionales (incluidos los TLCs), y tan sólo se habían negociado y firmado cinco tratados de libre comercio con países de desarrollados. Durante el último quinquenio (2001-2006), la región ha sido muy activa en seguir negociaciones de acuerdos extra regionales, en dicho período la suscripción de TLCs de este tipo superó en número a los acuerdos intrarregionales. De un total de 68 acuerdos suscritos de distinto tipo, hasta mayo de 2006, se encuentran vigentes, o en proceso de entrar en vigencia, 51 acuerdos de preferencia comercial intrarregional, y 17 extrarregionales, CEPAL (2006).

#### OTRAS DEBILIDADES

Existe una creciente preocupación por los resultados prácticos de la integración. Las cifras mencionadas, dan cuenta de problemas de esquemas de integración que se manifiestan en<sup>14</sup>:

1. debilidad de los sistema de solución de controversias: sobre esta materia el principal problema radica en la eficacia de los sistemas para impulsar el cumplimiento de los tratados;
2. lenta incorporación de las normas acordadas en los esquemas de integración (especialmente MERCOSUR): aunque este problema se agudiza en el caso de los esquemas de integración más ambiciosos en los cuales existe una lenta o incompleta incorporación de las normas acordadas por los órganos supranacionales en las legislación internas. Los problemas de implementación también se presentan en los esquemas de integración basados en acuerdos de libre comercio donde existen obligaciones que no se cumplen a pesar de no haber formalidades adicionales después de la ratificación de los mismos;
3. débil institucionalidad, y en consecuencia, gestión de la integración: lo anterior redunda en un bajo nivel de formalización institucional de algunos esquemas de integración;
4. ausencia de cooperación en el plano de las políticas macroeconómicas: esta ha sido una de las principales tensiones de algunos de los procesos de integración en la región, especialmente, aunque no exclusivamente en el marco del MERCOSUR, como resultado de las políticas de estabilización implementadas y las correcciones a éstas; y
5. ausencia de un tratamiento operativo de las asimetrías en el nivel de desarrollo de sus integrantes: en este aspecto el problema radica en que las diferencias en los niveles de desarrollo e integración física crea desbalances respecto de los beneficios de los procesos de integración. Estos aspectos no han sido abordados de manera sistemática y no se cuentan con los instrumentos que elaboraron los países europeos para colaborar

---

<sup>14</sup> Ver, CEPAL (2005) y CAF (2005).

- a la nivelación de los niveles de desarrollo existentes<sup>15</sup>. Claramente no ha existido en la región una herramienta efectiva para operacionalizar el concepto de trato especial y diferenciado. Los instrumentos que hay, como preferencias regionales especiales para países de menor desarrollo (Bolivia, Ecuador y Paraguay) no abarcan los problemas de oferta y costos de transporte que afectan a estos países;
6. Finalmente, la ambición por incorporar constantemente nuevas materias complejas sin resolver los problemas básicos, especialmente en el comercio de bienes, explican la debilidad de la integración.

Ello ha significado un debilitamiento del apoyo del sector privado debido al déficit de credibilidad asociado a los esquemas de integración regionales. Ello, sin embargo, no significa desconocer los avances registrados en el periodo, especialmente, si se comparan los actuales esquemas de integración con los mecanismos existentes en el periodo de sustitución de importaciones, IDB (2002). Lo que significa es que la integración actual requiere de un cambio de enfoque que permita superar los problemas anotados.

#### NUEVAS EXIGENCIAS DE LA INTEGRACIÓN

Adicionalmente, la proliferación de acuerdos de distinto tipo en la región podría estar creando –inadvertidamente—algunos problemas, cuadro 3. Existen al menos tres tipos de problemas derivados de la multiplicidad de acuerdos y normas: i) burocracia excesiva y confusión a la hora de aplicar normas y procedimientos, lo que afecta el atractivo de estos instrumentos para el sector privado; ii) normas diversas –y de calidad desigual—que podrían convertirse en barreras no arancelarias; y iii) problemas de cumplimiento de normas y procedimientos.

En este marco ha surgido con creciente importancia la necesidad de pensar en mecanismos que simplifiquen la red de acuerdos suscritos, rebajando los costos de transacción que pudieran estar afectando los flujos comerciales. Existen cuatro categorías de temas que deberían ser abordados de manera de lograr los objetivos de ampliación del mercado regional, mejorar la interconexión de los mercados y simplificar la normativa existente. Estos ámbitos son:

- operativo;
- de reglas y disciplinas;
- institucionales; y
- discriminación entre socios comerciales.

---

<sup>15</sup> Se han creado algunos fondos para abordar problemas de asimetría pero que aún no alcanzan el nivel necesario.

1. Cuestiones operativas: en este ámbito el problema que se podría estar produciendo radica en las formalidades que afectan las decisiones de comercio exterior. Entre las que deben mencionarse, las reglas y procedimientos aduaneros, las formalidades para cumplir y verificar el origen de las mercancías, las decisiones de las autoridades que proveen autorizaciones o licencias de algún tipo necesarias para acceder al mercado. Las formalidades portuarias, de tránsito y de almacenamiento y en general todas aquellas medidas cuya elaboración, adopción u aplicación se constituyen en una barrera encubierta al comercio.
2. Reglas y disciplinas: existen tres aspectos relacionados con este tema: a) ausencia de disciplinas en ámbitos de interés comercial dentro de la región; b) atraso de las disciplinas dentro de la región respecto de lo realizado con países fuera de la región; y c) disposiciones distintas respecto de temas similares (por ejemplo, definiciones distintas para trato nacional entre acuerdos) o bien tratamiento distinto para temas idénticos (modelo de negociación o formas de consignación de compromisos). Estas diferencias, tanto de enfoques de liberalización como de definiciones básicas pueden producir confusión e incertidumbre para los agentes económicos, al no saber cuál es el sentido en que podría ser interpretada una norma y las consecuencias en las diferencias en el tratamiento de los mismos respecto de competidores. Ello hace recomendable pensar en cómo hacer más accesible las reglas y disciplinas adoptadas.
3. Institucionalidad: el enfoque de integración seguido por los países de la región ha procurado en general mantener la institucionalidad de apoyo al proceso en un mínimo (excepto en el caso de la Comunidad Andina de Naciones y el Mercado Común Centroamericano). Este enfoque tiene la ventaja de que el proceso de integración es impulsado por los propios involucrados y ha reducido los costos que acarrea una burocracia supranacional. Al mismo tiempo, esta característica ha significado que en la práctica el proceso de integración bilateral no cuente con una plataforma de sustentación que facilite su funcionamiento y que permita avanzar de manera permanente en los temas cotidianos de la integración y que las diferencias comerciales no se resuelvan activamente mediante los mecanismos contemplados por los acuerdos.
4. Discriminación entre socios comerciales: esta situación de discriminación (trato menos favorable) se da, por ejemplo, cuando los países participan en distintos esquemas de integración regional o bilateral extendiéndose tratamientos más convenientes a algunos y no a otros.

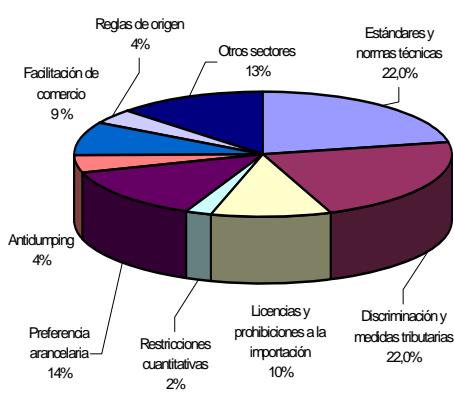
#### **LAS REGLAS Y SU CUMPLIMIENTO**

Los problemas de cumplimiento de las obligaciones asumidas que registran algunos acuerdos regionales también podrían explicar la baja interconexión que registra el comercio

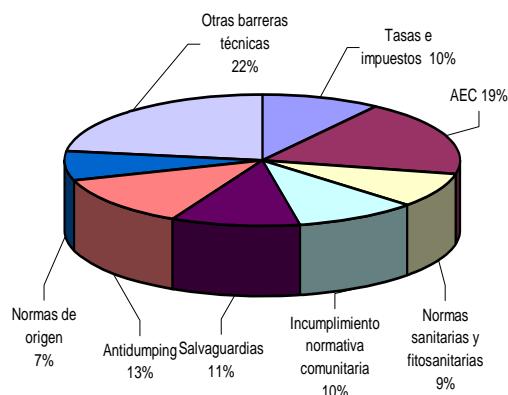
intra-regional<sup>16</sup>. En efecto, de acuerdo con las estadísticas disponibles para algunos sistemas de solución de controversias que operan en la región (MERCOSUR y CAN) se registran problemas en tópicos directamente relacionados con los flujos comerciales, ver gráfico 3a y 3b.

De acuerdo con Durán y Maldonado (2005), durante el período 1995-2005 se iniciaron en el marco del sistema de solución de controversias del MERCOSUR 513 consultas relacionadas con posibles incumplimientos de compromisos. Las controversias iniciadas se han referido mayormente a tratamiento discriminatorio en materia tributarias (22%) y normas y regulaciones técnicas (22), Gráfico 3a. En cuanto a las controversias en el marco de la CAN en el período 1997-2005 la Secretaría emitió 480 "dictámenes motivados"<sup>17</sup> respecto de igual número de posibles incumplimientos. Al igual que en el caso del MERCOSUR, las normas y regulaciones técnicas concentran las solicitudes de exámenes realizada por los miembros de la CAN. Además de acciones relacionadas con medidas antidumping y salvaguardias, ver Durán y Maldonado (2005).

**Gráfico 3 a: Controversias en el MERCOSUR por temas: (1995-2005) (porcentajes).**



**Gráfico 3 b: Controversias en la CAN por temas: 1997-2005 (porcentajes).**



Fuente: Durán y Maldonado (2005)

Notas: - En el caso del MERCOSUR, las cifras se refieren a solicitud de consultas (513) a la Comisión de Comercio.

En el caso de la CAN se refiere a dictámenes motivados (480) emitidos por la Secretaría General.

<sup>16</sup> CEPAL (2005), Durán y Maldonado (2005) y CAF (2005).

<sup>17</sup> De acuerdo con los artículo 23 y 24 del procedimiento de solución de controversias de la CAN, cuando la Secretaría General o un país miembro considere que otro ha incurrido en incumplimiento de obligaciones emanadas se le formularán observaciones por escrito. El País Miembro deberá contestarlas dentro de un plazo compatible con la urgencia del caso, que no excederá de dos meses. Una vez recibida la respuesta o vencido el plazo, la Secretaría General emitirá un dictamen motivado. Si el dictamen es de incumplimiento y el País Miembro persiste en la conducta se podrá solicitar el pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

## **1.4 RESULTADOS DE LA INTEGRACION EN AMERICA LATINA**

El proceso de integración de América Latina requiere ser fortalecido y profundizado. Los problemas descritos en la sección anterior dan cuenta de debilidades que pueden y deben superarse. Al mismo tiempo, debe reconocerse que el proceso de integración en la región no es único sino que en él coexisten esquemas de integración subregional que dan cuenta de intereses políticos, económicos y estratégicos de distinta naturaleza. Estas son justificaciones igualmente válidas de la integración, sin embargo, esta es evaluada en última instancia por sus resultados económicos. El desafío en consecuencia es cómo articular una mejor coexistencia entre los distintos esquemas de integración subregional con los objetivos generales de una mayor integración económica de América Latina.

### **EN BUSCA DE UN LIDERAZGO**

Los procesos de construcción institucional, ya sea a nivel mundial o geográfico dependen del liderazgo que lo impulse. Entre los factores agravantes de la Gran Depresión de los años 30 ha sido identificado la ausencia de una nación que jugara un papel de liderazgo que orientara el orden económico internacional después de la primera guerra mundial, Kindleberger (1985). Del mismo modo, ha sido reconocido que la construcción del orden económico internacional posterior a la 2<sup>da</sup> Guerra Mundial fue producto del liderazgo ejercido por los Estados Unidos y sus aliados europeos, Jackson (1997) y Ostry (1997). En el ámbito del sistema multilateral de comercio, aún cuando la Organización Internacional del Comercio (ITO, en sus siglas en inglés) no recibió el respaldo político del Congreso de los Estados Unidos, la mantención de uno de sus elementos, GATT, permitió una liberalización gradual de las barreras arancelarias y una capacidad razonable de estabilización de los flujos y reglas comerciales en tiempos de crisis económicas, Low (1993).

Del mismo modo, el liderazgo ejercido por Alemania y Francia en el proceso de formación y desarrollo de la Comunidad Europea es ampliamente reconocido como un elemento central del éxito que ha mostrado este esquema de integración.

En América Latina, a nivel subregional y regional los procesos de integración requieren un liderazgo que los impulse y oriente. En algunos esquemas subregionales no parece haber un liderazgo único lo que obliga a concertar –del mismo modo que lo hicieron Alemania y Francia en su momento—la dirección, contenido y objetivos de la integración. En otros casos, el liderazgo es más nítido pero las agendas políticas, económicas y sociales internas distraen los esfuerzos requerido en el plano subregional. Del mismo modo, a nivel de América Latina existen distintos tipos de liderazgos que tienden a competir en lugar de colaborar, restringiendo el impulso a la integración regional. El ejercicio del liderazgo implica una importante responsabilidad la que siempre conlleva la voluntad de ceder grados de

autonomía (soberanía) en pos de un objetivo general. Esto se explica también porque el impulso de la integración ha estado asociado más a la voluntad política de individuos que en instituciones y procesos nacionales. La integración regional no ha sido entendida como parte del interés nacional de sus participantes.

#### **EL IMPULSO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

Tradicionalmente, el principal impulso a la integración de América Latina ha provenido de iniciativas gubernamentales. Es decir, el impulso integracionista no ha sido la respuesta política a una demanda del sector privado que necesita un conjunto de reglas estables para desarrollar sus negocios. Esto contrasta con lo que ha sido la experiencia en otras regiones, por ejemplo en el Asia, donde el proceso de integración basado en reglas comerciales vinculantes ha emergido recientemente, ello a pesar de que los niveles de la intensidad de los flujos de comercio e inversión han sido importantes desde hace varios años, CEPAL (1994). En algunas ocasiones la iniciativa gubernamental ha servido para superar resistencias a la apertura dentro de la región, por lo que el impulso gubernamental es un elemento central. Al mismo tiempo, los procesos de integración se evalúan, en primer término, por sus resultados económicos, por lo que estos deben representar y atender las necesidades de los sectores productivos nacionales.

#### **PROFUNDIDAD Y CONVERGENCIA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN**

Otra debilidad que ha emergido en los últimos años con mayor fuerza es que la integración entre los países de América Latina muestra un menor nivel de cobertura temática, un dispar nivel de contenidos y un trato discriminatorio (menos favorable) entre éstos *vis à vis* los compromisos asumidos entre algunos sus miembros o grupos de países fuera de la región. Es por ello que se debe estimular un proceso de convergencia que permita superar los potenciales problemas que se originan en esta realidad.

Mas allá del curso predominante que vayan adoptando las estrategias de integración en la región, esta realidad mueve a considerar que existe una tarea pendiente para facilitar mayores niveles de comercio intra-regional. Esta tarea consiste en arbitrar esfuerzos para una mayor conexión entre los miembros de los esquemas subregionales de integración, y entre éstos últimos y sus pares (CAN/MERCOSUR/MCCA), y al mismo tiempo en la interconexión comercial entre los miembros individuales de la región.

Estos esfuerzos deben estar orientados a generar una convergencia que promueva una mayor compatibilidad entre los diversos procesos de integración, de manera a promover un mercado latinoamericano integrado. Por convergencia se entiende el proceso mediante el cual los acuerdos suscritos entre los países de la región van adoptando reglas y disciplinas

más o menos similares<sup>18</sup> o en los casos en que sean distintas, equivalentes. La convergencia puede producirse por tres impulsos: i) voluntario; ii) semi-voluntario; y iii) no voluntario<sup>19</sup>.

En el primer caso, fuerzas externas impulsan la adopción voluntaria de determinadas reglas teniendo como resultado una convergencia unilateral<sup>20</sup>. La convergencia semi-voluntaria se produce cuando un país debe adoptar una determinada regulación internacional como condición para obtener algún tipo de beneficio, reconocimiento o ventaja<sup>21</sup>. Finalmente, la convergencia no voluntaria ocurre cuando un país –que decide voluntariamente suscribir un acuerdo internacional—debe adoptar un conjunto de regulaciones como condición para formar parte como miembro de pleno derecho en una determinada organización internacional o proceso de integración<sup>22</sup>.

La convergencia, entonces, responde a diversos estímulos, y puede llevarse a cabo mediante distintas modalidades que deberían ser examinadas según los tópicos pertinentes. Para ello es necesario mantener un enfoque flexible que promueva soluciones creativas. Así, por ejemplo, la convergencia puede alcanzarse mediante arreglos informales para facilitar el comercio; o mediante arreglos formales en materias de intercambio de información aduanera o de reducción de cargas regulatorias de obstáculos técnicos, reconocimientos unilaterales de medidas de seguridad, armonización de normas para facilitación del comercio en materia de transporte, inspecciones en frontera o inmigración dentro de la esfera de competencia de las instituciones responsables.

En aquellos casos en que existan disposiciones similares (trato nacional) pero con redacciones distintas, pueden acordarse interpretaciones, por ejemplo, basándose en las disposiciones de la OMC. Ello de manera de asegurar una coherencia legal entre las únicas disposiciones comunes que existen entre los miembros de distintos tratados bilaterales y subregionales en América Latina. Ante la ausencia de ciertas disciplinas y normas en determinados acuerdos, es recomendable la adopción de las mismas mediante un proceso de negociación, teniendo en cuenta que pueden existir diferentes enfoques para su tratamiento y puesta en ejecución. En el caso que se produzca un atraso en la adopción de disciplinas por parte de acuerdos intrarregionales de integración en relación a los acuerdos bilaterales celebrados con países fuera de la región, la tendencia sería la de una convergencia voluntaria ya que no tendría justificación económica ni política que los miembros de un esquema de integración subregional otorguen un tratamiento más favorable a socios extra-regionales; como tampoco un tratamiento distinto para temas idénticos. Ello

---

<sup>18</sup> Definición adaptada de Stephanou (2003).

<sup>19</sup> Stephanou (2003).

<sup>20</sup> Por ejemplo, un país decide adoptar determinadas recomendaciones sobre supervisión bancaria para mejorar la regulación de su sistema financiero (de paso permitiendo que su regulación interna sea evaluada a la luz de estándares comparables).

<sup>21</sup> El caso más típico en el comercio es el acceso preferencial al mercado de los países desarrollados a través de los SGPs

<sup>22</sup> Los casos de la OMC y de la Unión Europea.

hace recomendable que los países adopten un enfoque común y se extiendan mutuamente el mejor trato otorgado de manera de nivelar la integración regional.

#### **FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

Como se señaló en la sección anterior, una de las debilidades que presenta el proceso de integración regional es el frágil nivel de institucionalidad que muestran todos los esquemas de integración ya sea acuerdos regionales o acuerdos bilaterales, lo que se traduce en bajos niveles de cumplimiento de las obligaciones asumidas, CEPAL (2005).

El fortalecimiento institucional es una decisión política que deben adoptar los países y los subgrupos de integración. Se debería pensar en construir a partir de las instituciones existentes un enfoque de modernización que permita respaldar el proceso descrito, en particular, en cuanto a apoyo a los países a crear los mecanismos de facilitación del comercio, las facilidades de información y análisis, así como de apoyo técnico en la interpretación de las disposiciones, en la implementación de compromisos y en la solución de controversias. En el caso de la Unión Europea, esta es una de las funciones que la Comisión ha cumplido siendo una de las razones que explican los niveles de cumplimiento que presenta, Tallber (2002).

Adicionalmente, se deben revisar los incentivos directos e indirectos que están incorporados en los arreglos institucionales de manera de que estos contribuyan al funcionamiento de los esquemas de integración acordados. En particular, los arreglos institucionales que permitan una mejor implementación de las obligaciones y los incentivos para castigar de manera más efectiva los incumplimientos. Respecto de este último punto, sin embargo, no es posible crear un mecanismo que obligue a los países a cumplir con sus obligaciones internacionales a todo evento. Como señalaba Robert Hudec, en un artículo de 1999, un sistema legal internacional basa su eficacia en el compromiso político que exista respecto de él más que en la naturaleza vinculante de sus procedimientos, Zimmermann (2005)

En los análisis recientes sobre el funcionamiento del sistema de solución de controversias de la OMC se examinan cuáles son las variables que explican el mayor compromiso de los miembros del sistema GATT/OMC con la "liberalización comercial", ver Sáez (2006). Algunos estudios indican que la solución económicamente exitosa de una disputa comercial —no el inicio de la misma— está asociada con la capacidad/amenaza de represalia del demandante/demandado. Es interesante notar que este resultado es pertinente tanto respecto del antiguo sistema de solución de controversias del GATT como el de la OMC, Bown (2004). Este resultado, indica que los países pequeños con menor poder de represalia tendrían una desventaja natural para inducir un cambio de comportamiento de sus socios comerciales de mayor tamaño relativo. Otro resultado interesante es que el "costo de la

obligación internacional" medido por el impacto en la pérdida de reputación (imagen) que un país podría enfrentar al no implementar un fallo de la OMC es una variable que influye poco en las decisiones de un país, Bown (2004).

Estos resultados tienden a confirmar, las opiniones de Goldsmith & Posner (2005) en cuanto a que el cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte de los países está asociado al "interés nacional" y a una evaluación de los costos políticos internos de "cumplir" versus las consecuencias políticas (y económicas) de enfrentar una represalia. Un país estaría dispuesto a cesar la violación de un compromiso comercial porque el incumplimiento temporal de una obligación ya ha entregado la suficiente "recompensa" al sector que requería la protección, o bien, existiría una ambigüedad legal en el fallo. En cambio, no cesa el incumplimiento debido a que puede considerarse que el fallo es una mala decisión, o es necesario para recompensar por un mayor tiempo al sector que se beneficia del incumplimiento. Busch & Reinhardt (2003) tienden a confirmar estos resultados al destacar la poca capacidad del entendimiento de solución de diferencias de la OMC para resolver disputas de alto contenido político (Banano, Enmienda Helms-Burton, Hormonas y otros). Por otra parte, Trachtman (2005) analiza la pertinencia de la literatura sobre derecho y economía de los contratos —en el caso de acuerdos comerciales—que explica las condiciones bajo las cuales las reglas de responsabilidad civil inducen cumplimientos eficientes de las obligaciones y cuando éstas inducen a incumplir cuando ello es igualmente eficiente. Ello sugeriría que todo sistema de reglas internacionales tendría implícitas cláusulas que inducen incumplimientos eficientes, es decir, el pleno cumplimiento de los compromisos pueden no ser la opción optima en todas las circunstancias.

En el plano de la integración de América Latina y el Caribe esto significa que los objetivos deben ser mejorar los incentivos que llevan a un cumplimiento, combinando aspectos relacionados con políticas de implementación colaborativas y un sistema de solución de controversias que tengan un conjunto completo de herramientas de cumplimiento. Al mismo tiempo, significa que se debe convivir con un cierto nivel "tolerante" de incumplimiento.

## CONCLUSIONES

La integración en América Latina ha avanzando notablemente en los últimos años, especialmente, si se compara con el primer esfuerzo de integración realizado a partir de la década del 60 al amparo del modelo de sustitución de importaciones. El actual auge de los acuerdos bilaterales y subregionales en América Latina ha estado basado en el proceso de reformas económicas emprendidas a fines de la década del 80 por la mayor parte de los países. Ello significó una convergencia en los enfoques de política comercial, que junto a la prevalencia de regímenes democráticos impulsaron este proceso.

En años recientes, el proceso de integración ha tenido un giro importante. Los países han comenzado a mirar el proceso de integración de una manera más comprehensiva

incorporando en su agenda a países fuera de América Latina, como los Estados Unidos, la Unión Europea y más recientemente, en Asia. Este proceso ha tendido a disatrar los recursos desde el proceso intra-América Latina hacia los nuevos mercados, más dinámicos, y de mayor tamaño.

Este proceso ha estado también justificado en un menor dinamismo del comercio intra-regional que se explica por diversos factores --tanto macroeconómicos, como comerciales— lo que ha debilitado el apoyo interno y confianza dentro de los actores involucrados en las posibilidades de la integración regional. La integración regional sigue siendo relevante por las características de la misma especialmente, la composición de los flujos y los actores involucrados (pequeñas y medianas empresas). Ello justifica continuar los esfuerzos por mejorar la integración, ampliar su cobertura y profundizar el tratamiento de temas. Existen diversos mecanismos para llevar este proceso hacia delante lo que requiere la existencia de ciertas condiciones para que ello ocurra.

La integración en América Latina, especialmente en América del Sur, debe avanzar hacia una mayor convergencia entre los acuerdos vigentes que permita una simplificación de la red existente, facilite su administración, disminuya posibles efectos de discriminación, y fortalezca su institucionalidad.

## **II. El impacto de la regulación comercial mundial sobre la integración comercial sudamericana.**

La región sudamericana está hoy plenamente integrada a la economía mundial. Tal parece ser la conclusión evidente de un examen del nivel de comercio regional, del número de socios comerciales así como de tratados de libre comercio (TLC) y de integración que han sido firmados durante la última década. Los gobiernos y partidos de izquierda en Brasil, Argentina o Bolivia corrigieron los excesos de un modelo de libre-mercado de una vez llegados al poder, motivados en parte por los desajustes derivados de los años 1990 y por objetivos de política interna. Sin embargo, tanto el modelo de mercado como el marco regulador de las inversiones extranjeras fueron mantenidos, y esto a pesar de la virulencia del discurso oficial inicial. Algunos países, como Chile por ejemplo, generaron a través las reformas estructurales una estrategia de desarrollo económico basada en la inserción al comercio internacional a través la multiplicación de TLC dentro y fuera de la región. La intensificación y la diversificación de los intercambios comerciales contribuyen de esta manera al establecimiento de acuerdos más ambiciosos bastante, que integran nuevos capítulos hasta ahora parcialmente relacionados con temas comerciales.

Por otra parte, la regionalización se inscribe hoy plenamente dentro uno referencial del regionalismo abierto, y como un camino inevitable en aras de la formación de un mercado común. Este principio de acción es, por lo demás el *leitmotiv* de la CAN y el MERCOSUR, las dos principales asociaciones regionales del continente. Si la liberalización comercial favoreció la desregulación de los mercados nacionales en una primera etapa (a través el desmantelamiento de monopolios naturales y una mayor flexibilidad de los mercados) en una segunda etapa asoció una regulación importante derivada de la OMC y de los acuerdos comerciales firmados entre los países de la región y los países del resto del mundo. Es así como a estas disciplinas comerciales más severas fueron agregadas posteriormente nuevos temas y capítulos que habían sido abandonados inicialmente durante el ciclo de negociaciones de Doha (*Singapore Issues*) tales como las inversiones y a la competición. Aunque éstos han sido abandonados progresivamente al nivel multilateral -en parte debido al movimiento creado por el G20 en la OMC y la parálisis de las negociaciones alrededor de las subvenciones agrícolas en los países industrializados- han podido sin embargo progresar a través de los tratados bilaterales. Por lo tanto, durante las dos últimas décadas la región sudamericana asistió a la multiplicación de acuerdos entre los Estados Unidos y los EU, y algunos países de la región (Chile, Colombia, Ecuador y Perú). Del mismo modo, la negociación de acuerdos entre el MERCOSUR y la UE o la CAN y la UE asocia un nivel de regulación comercial más importante, al mismo tiempo que estricta, aunque las modalidades

de aplicación no hacen la unanimidad<sup>23</sup>. La evolución que describimos aquí brevemente habría sido inimaginable si no hubiésemos asistido a una transformación del referencial de las políticas comerciales. Es así como un cambio generacional y profesional de parte de los actores públicos –como ha sido el caso de las carreras diplomáticas progresivamente orientadas al comercio internacional- favoreció la aparición de redes políticas. Este fenómeno fue naturalmente acompañado por una evolución en la composición de coaliciones responsables de la decisión y aplicación de las políticas económicas (KINGSTONE:1997).

El tratamiento progresivo de la regulación y de estos nuevos temas asociados no tiene nada de sorprendente. Este proceso obedece en parte a una racionalización de las normas comerciales necesaria a la base, ya que está destinada a evitar comportamientos arbitrarios por parte de socios comerciales (barreras no-tarifarias, proteccionismo en mercados agrícolas, etc.)<sup>24</sup>. La expansión de la regulación comercial es también el resultado de un equilibrio de poderes que, en relación a este tema, desfavorece a la región ya que ésta es fuertemente dependiente de las inversiones provenientes del extranjero<sup>25</sup>. Esta situación facilita la acumulación de cláusulas estrictas que amplian el alcance de la liberalización comercial stricto sensu a la imposición de reglas relacionadas con el funcionamiento de los mercados nacionales.

La presente sección tiene por objetivo el interrogarse sobre el estado de la regulación derivada por los acuerdos comerciales, y las disciplinas de mercado que han visto progresivamente la luz en la región. La importancia de un tal balance deriva del hecho que la regulación es una variable explicativa clave de la futura arquitectura regional y a la vez que permite una apreciación de la extensión de los compromisos a los cuales ha consentido. Con la finalidad de ilustrar estos aspectos, esta sección se interroga sobre el referencial detrás de la regulación comercial, para tratar luego la participación real de la región a la definición e implementación de las reglas comerciales en América del Sur. Veremos por lo tanto, en una primera parte, cómo la aparición de estas disciplinas comerciales fue

---

<sup>23</sup> Como ejemplo podemos citar el conflicto que opone a Argentina y Uruguay sobre la instalación de industrias papeleras de Fray Bentos sobre el río Uruguay. Los acuerdos firmados por el gobierno uruguayo obligan a este último país a compensar materialmente a las empresas extranjeras en el caso en que este último país no respetase sus compromisos en materia de seguridad de las inversiones.

<sup>24</sup> Nicholas Perdikis y Robert Read (Eds.) *The WTO and the Regulation of International Trade: Recent Trade Disputes between the European Union and the United States* Cheltenham: [Edward Elgar](#), 2005, p.22-23

<sup>25</sup> Esto no es habitualmente más que el resultado de la ausencia de mercados nacionales pujantes que puedan permitirles un repliegue autárquico : es interesante de notar que las estrategias de desarrollo han históricamente apostado en gran parte sobre estos mercados para valorizar la extracción de materias primas, como en el caso de Brasil, Argentina o Bolivia. El lanzamiento de programas industriales ambiciosos como el nuevo programa Proalcool del gobierno brasileño, quedan supeditados a un marco que regula las inversiones y los beneficios económicos que estos actores pueden esperar llegar a producir. No ha de sorprender por ende que iniciativas tales como la nacionalización de las reservas de hidrocarburos en Bolivia no pueda ser efectuada en ausencia de una concertación de con los actores económicos que han invertido en el país. Se trata de una consecuencia nada despreciable de la evolución de las reglas comerciales, impensable hace algunos años.

favorecida por una transformación del referencial de las políticas económicas por actores políticos y económicos durante los años 1980.

Resultado a la vez de una modificación de las preferencias de las coaliciones en el poder y la apertura de los mercados, la integración regional fue edificada sobre este nuevo modelo, favorable a la regulación comercial mundial, sin llegar sin embargo a una participación colectiva y regionalización de los intereses económicos a una escala regional. En una segunda etapa, veremos que la integración de la región al comercio mundial resultó en una adaptación a reglas decididas de manera multilateral pero que rápidamente adoptaron una dinámica bilateral, facilitada por el contexto específico a América del Sur. Trataremos de mostrar como la adopción de reglas regionales o bilaterales varía de manera significativa, a la vez que esta confrontada a modelos de regulación alternativa a nivel regional. ¿Frente a una regulación mundial cada vez más sofisticada y presente al nivel regional cuales son los medios de acción y la influencia a la disposición de la región.

## **2.1 UN NUEVO CUADRO COGNITIVO PARA LA INTEGRACION REGIONAL : EL COMERCIO EXTERIOR.**

Habíamos mencionado en la primera parte del presente estudio la orientación neo-liberal tomada por los países de América del Sur durante los años 1980. A este cambio contribuyeron el agotamiento del modelo de desarrollo económico que debutó en los años 1940, así como a una decisión política que benefició de la constitución de la difusión de redes de expertos formados a la teoría neo-monetarista en boga durante los años 1980. Este modelo que sería conocido mas popularmente como consenso de Washington combinó la apertura de los mercados nacionales, la privatización de los sectores industriales que pertenecían al Estado así como una disciplina monetaria estricta. Otro aspecto importante de estas reformas fue la apertura comercial de una región tradicionalmente cerrada a los intercambios comerciales. Esta estructura proteccionista estaba basada en el modelo desarrollista de los años 1960 del cual la CEPAL había sido también el portavoz, así como resultaba de una disciplina laxista en materia de respeto de compromisos comerciales que no fue revertida hasta el principio del Tokio round.

Las crisis de la deuda mencionadas anteriormente(1982 y 1987) favorecieron la transformación del modelo de inserción económico de la región al mundo entero. Tanto el plan Baker como el plan Brady subordinaban la ayuda financiera a las reformas estructurales y estaban destinados, en la perspectiva de los actores del FMI y el Banco Mundial, a aliviar los riesgos de un nuevo cese de pagos. Estas restricciones provenientes del exterior tuvieron una repercusión en el plano nacional a través del surgimiento de una coalición de actores políticos, expertos y actores económicos cuyos intereses coincidían con la aplicación de las

reformas<sup>26</sup>. A partir de los años 90, las iniciativas aisladas de países precursores como Chile fueron progresivamente extendidas a toda la región, con la llegada de los gobiernos de Menem en Argentina y Collor de Melo en Brasil.

La apertura de comercial se convierte entonces en una pieza clave de este programa de reformas, y se integra en un proyecto mas extenso destinado a crear un choque de competitividad y a dinamizar un conjunto de economías afectadas por la crisis económica. La expansión a la escala continental del referente de libre mercado debía favorecer no solamente una transformación en profundidad de las economías nacionales pero igualmente un acercamiento entre los países de la región<sup>27</sup>.

La creación del MERCOSUR y la transformación del otrora Pacto Andino en Comunidad Andina se inscriben dentro de esta lógica. Es posible de afirmar que mas allá de los objetivos políticos formales –la consolidación del proyecto de integración sudamericano - existía la voluntad de atar las manos de los gobiernos nacionales en relación a la apertura comercial de manera a hacerla irreversible. La creación de la OMC en 1995 y la adhesión de todos países del subcontinente a esta organización reforzó esta transformación e hizo de la apertura comercial una condición esencial de la inserción económica de la región al resto del mundo.

La crisis del sistema financiero en 1998 y la crisis subsiguiente en Argentina durante el año 2001 favoreció la aparición de una visión más crítica del modelo de desarrollo económico en la región. La renovación de la clase política clasifica en los países mas estratégicos de América del Sur (Argentina y Brasil) alejaron a las políticas económicas de los principios canónicos defendidos por las instituciones de Bretton Woods. Este alejamiento no significó sin embargo una revisión del valor estratégico de la integración regional que combina liberalización comercial y extensión de los lazos comerciales. El aumento de los intercambios con el mundo y la atracción de capitales extranjeros siguen siendo por lo demás necesarios

---

<sup>26</sup> Estas diferentes agendas de gobierno han sido descritas de manera extensa en los trabajos de Jorge Dominguez, B.Garth e Y. Dezelay. La inserción del continente sudamericano en el modelo neo-liberal fue facilitada por la convergencia de tres agendas distintos que coincidían en la ruptura con el statu quo. Es así como el nuevo personal político que llegó al poder en los años 1990 observaba con interés el debilitamiento de los poderosos sindicatos nacionales, que alimentaban las filas de sus oponentes políticos. Al mismo tiempo, nuevos sectores económicos con participaciones importantes en el mundo de las finanzas veían en la apertura de los mercados así como en la entrada de capitales extranjeros la posibilidad de reforzar su posición estratégica frente a sectores industriales tradicionales que beneficiaban de aportes nada despreciables del Estado Desarrollista. Finalmente, la lucha de poder dentro del campo académico de la economía fue resuelta a favor de la escuela neo-monetarista en Estados Unidos, lo que se tradujo localmente en la aparición de una *expertise* legitimada a nivel internacional y que fue puesta al servicio de las reformas.

<sup>27</sup> Esta situación contrasta con la coexistencia de diferentes modelos de capitalismos (o variedades de capitalismos, según Vogel) al interior de la UE (capitalismo renano, liberalismo anglo-sajón, etc.) Así las cosas, y a pesar de que las reformas propiciadas por Washington al principio de los años 1990 favorecieron la difusión de un modelo de libre mercado en la región, subsisten hoy en día tradiciones más intervencionistas que otras en el plano nacional, como lo demuestra las divergencias entre los modelos argentino y brasileño.

para el desarrollo de la región, y se han convertido ambos en ejes fundamentales del desarrollo económico, frente a los cuales aun los países mas críticos al paradigma de libre mercado han tenido que inclinarse. Es posible por lo tanto de referirse a una transformación del referencial de las políticas económicas y comerciales, lo que favoreció una reorientación de la integración regional hacia proyectos enraizados en los principios del *regionalismo abierto*. La ultima etapa de esta transformación fue la de los actores económicos y políticos, que contribuyo a la articulación de coaliciones de actores capaces de influenciar y mas tarde formular las políticas de comercio exterior y las iniciativas regionales.

#### **DE LA LIBERALIZACION ECONOMICA A LA LIBERALIZACION COMERCIAL**

Para comprender la evolución de las ideas detrás de la integración regional en los años 1990 decidimos utilizar un enfoque derivado de la corriente histórica del neo - institucionalismo<sup>28</sup>.

Este enfoque privilegia una explicación por el aprendizaje o la adaptación de las preferencias e intereses a un conjunto (cuadro) de ideas preexistentes, lo que es útil de momento que se trata de comprender la base de partida de los primeros proyectos de integración regional (ya sea la ALALC o el pacto andino) y la extensión de la ruptura efectuada por las reformas de los años 1980. Aunque es posible abordar la cuestión de la difusión de las ideas "neoliberales" de una manera plural, decidimos conservar un enfoque intermedio de la transformación de las ideas para así describir adecuadamente la interacción entre los diferentes referenciales en juego entre los actores responsables de la formulación de estas reformas.

El peso de las ideas en la elaboración de las políticas públicas y la acción de los Estados es reconocido exhaustivamente por toda una escuela de la ciencia política<sup>29</sup> (HALL: 1993). Para que un cambio pueda intervenir en el marco cognitivo de una política es necesario que un conjunto de variables pueda converger y transformar de manera durable las transformaciones de los actores responsables de la formulación y ejecución de la política correspondiente. No solo los actores políticos -y económicos en la caso de esta sección - deben ser capaces de generar un aprendizaje de sus acciones anteriores, pero es también necesario que un conjunto de ideas adquiera legitimidad a los ojos de estos actores, y cuente con posibilidades reales de éxito en el caso de ser aplicado. En el caso sudamericano,

---

<sup>28</sup> Esta escuela teórica « ...otorga un lugar importante a los procesos cognitivos y de aprendizaje, a las ideas y al conocimiento en las transformaciones de políticas publicas, ya que es a través de este tipo de factires que los actores construyen su comprensión del mundo y forman sus intereses. En esta perspectivas, las ideas anteceden de cierta forma los intereses, en la medida en que estos no se expresan "que a través la producción de un marco de interpretación del mundo". Ver Denis Saint-Martin « Apprentissage Social et changement institutionnel : la politique de l'investissement dans l'enfance au Canada et en Grande Bretagne » *Politique et Sociétés*, vol. 21, no 3, 2002. P.42

<sup>29</sup> De esta manera «... policymaking in virtually all fields takes place within the context of a particular set of ideas that recognize some social interests as more legitimate than others and privilege some lines of policy over others». Ver Peter HALL, « Policy paradigms, social learning and the State. The case of economic policy-making in Britain. In *Comparative Politics*, vol.25, n°3, April 1993, p.280-281.

la aparición de un nuevo referencial favorable a la apertura de los mercados fue un factor determinante detrás de la transformación de las políticas de comercio exterior y posteriormente los proyectos de la integración regional. Este debía contribuir a través su consolidación a la legitimación de los mismos actores que habían contribuido a su instalación. Si una tal transformación fue facilitada por el contexto de crisis de los Estados sudamericanos durante los años 1980 y el peso de las instituciones multilaterales como el FMI y el Tesoro de los Estados Unidos, esta fue ante todo lo resultado de la conversión de una élite política a las virtudes del mercado.

La crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones comenzó durante los años 1970 resulto en la disminución de la producción industrial y una deuda creciente de las economías sudamericanas necesaria para mantener un nivel de inversión compatible con la buena marcha de la economía. En algunos casos esta política permitió inversiones que facilitarían la aparición de sectores estratégicos algunas décadas mas tarde –como fue el caso de la industria aeronáutica brasileña(BERNARDES: 2000). Sin embargo, y en regla general, este modelo consagró una especialización industrial limitada, efectuada a través de la inyección masiva de recursos públicos, llegando *in fine* a un endeudamiento importante de los Estados de la región. Esta orientación fue favorecida en parte por la influencia de la teoría de la dependencia que consagraba un modelo de organización del capitalismo mundial articulada en torno a una relación centro-periferia sobre las élites administrativas y económicas de la región. La primacía de este modelo había sido también favorecida por una regulación comercial mundial imperfecta durante los primeros rounds del GATT: el examen de este período nos muestra que los países que habían cerrado sus economías y puesto en marcha programas de desarrollo industrial habían logrado generar una industria competitiva, como en el caso emblemático de Corea del Sur. Finalmente esta orientación de la política económica fue el resultado de una coalición de actores políticos y económicos específica que -en el contexto del Estado autoritario sudamericano- había conducido en algunos casos a configuraciones simbióticas definidas como *anillos burocráticos*<sup>30</sup> (Cardoso:1978) o corporativismo burocrático (Schmitter:1973). El referencial desarrollista marco igualmente los proyectos de integración existentes en la región. El Pacto Andino (1973 - 1990), para mencionar solo un ejemplo, favoreció a veces la ejecución de políticas industriales inadaptadas a las necesidades de la región, a la vez que probó ser incompetente a la hora de generar economías de escala y garantizar rendimientos crecientes.

Las dos crisis de la deuda 1982 y 1987 facilitaron la puesta en marcha de las reformas económicas favorable al libre mercado. Si el primer programa de estabilización hacia la región (*plan Baker*) solicitaba una gestión rigurosa de las cuentas públicas como contraparte de la ayuda financiera del FMI, el segundo programa (*plan Brady*) iba mucho más lejos, ya

---

<sup>30</sup> « Estos anillos burocráticos eran canales de negociación entre el Estado y los intereses de algunos grupos de la sociedad civil, no pudiendo ser caracterizados como grupos de presión auténticos, pero formando parte del aparato de Estado, a menudo bajo la dirección de un funcionario público. » (CARDOSO : 1978)

que exigía la apertura y privatización de los mercados de la región así como la liberalización progresiva de las barreras comerciales.

Como resultado de la crisis, las reformas estructurales ganaron legitimidad, así como una nueva generación de personal político y económico convencido de las virtudes del neomonetarismo y la ortodoxia financiera. Formada en universidades estadounidenses prestigiosas como la de Chicago, habiendo trabajado en instituciones tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, sirvieron de relevos de las reformas al nivel nacional y facilitaron la aprobación de programas de las reformas, en los cuales la apertura de los mercados nacionales a la competencia exterior era un elemento clave (Garth & DEZALAY: 2001).

Bajo la presión e influencia de este nuevo modelo del desarrollo, los actores económicos que habían sido tradicionalmente detrás de la decisión política perdieron los accesos privilegiados con los que habían contado en el pasado. La asociación creciente del sector de las finanzas a la conducción de la política económica fragilizó los vínculos entre grupos del interés industriales y el poder político, como en el caso de Brasil (KINGSTONE: 2000), y en algunos casos extremos, los seccionó pura y llanamente por mas de una década, como en el caso de la Argentina. No es sorprendente que el debilitamiento de estos vínculos otrora institucionalizados haya desembocado en una liberalización de las economías decidida por lo alto, con efectos secundarios adversos para muchos sectores industriales. Como la liberalización comercial y la construcción regional fueron procesos concomitantes en América del Sur, no es sorprendente que este proyecto ha sido percibido con circunspección por los actores económicos.

#### LA INSTALACION DEL RÉGIONALISMO ABIERTO

La liberalización de los intercambios comerciales y la desregulación de los mercados sudamericanos fueron los ejes prioritarios de las reformas de los años 1980. Estas reformas habían empezado bajo Pinochet en Chile (1973 - 1989) pero durante los años 1990 fueron extendidas a la totalidad de la región. La privatización de los servicios públicos, y de industrias controladas por el Estado como la industria de acero (Vale do Rio Doce), energía (YPF, Endesa) transporte aéreo (LAN, Aerolíneas Argentinas), fueron hitos en una década en donde las diferentes economías nacionales conocieron transformaciones fundamentales. Estas reformas fueron acompañadas por una reducción voluntaria de las barreras comerciales a niveles más reducidos de los que eran solicitados por el ciclo Uruguay del GATT. Apuesta estratégica de los gobiernos de la época (Collor 1990 - 1992; Menem 1989 - 1998), esta decisión política encontraba una de sus justificaciones en la voluntad de crear un choque de competitividad, cuya ambición era crear una competición beneficiosa después de décadas de mercados cerrados. Sin embargo, estas reformas no privilegiaron un

mecanismo de *fine tuning*<sup>31</sup> a la hora de la implementación y fueron forzadas por la coalición gobernante en perjuicio de una gran parte de la industria. La transformación del referencial de los actores políticos contribuyó sin duda a la rapidez de las reformas, aunque la pobre capacidad organizativa de los actores económicos en la región favoreció sin duda este proceso. La regulación de las privatizaciones y de los nuevos sectores abiertos da la competencia fue frecuentemente mal delineada, lo que contribuyó a deslegitimar -y hacer poco transparente- un paquete de reformas ejecutadas a menudo mediante decretos.

Las reformas de los años 1990 facilitaron la entrada de reservas extranjeras y la competición de sectores protegidos anteriormente. La fragilizarían o incluso desaparición pura y simple de sectores industriales y un nuevo equilibrio entre actores particulares y públicos son algunos de los cambios más significativos de la época. Las reformas estructurales y la desregulación de los mercados públicos permitieron de fragilizar los vínculos de naturaleza corporativista que habían permitido a sectores como la industria de base en Brasil (Abdib) o al sector de petroquímico en Argentina de beneficiar de subsidios generosos. La evolución hacia un marco de legalización<sup>32</sup> del comercio mundial a principios de los años 1990, creó algunas oportunidades con respecto a la reforma de las políticas del comercio exterior y sus instrumentos. Estas reformas de las políticas comerciales eran inevitables frente a la complejidad creciente de las diferencias y conocimientos de un orden más técnico en materias tales como subsidios no-arancelarios, que exigían conocimientos más precisos relacionados a los procesos de producción. Así el caso específico de Brasil, el sector de políticas públicas responsable de estos temas incrementó su tamaño en el espacio de diez años, y movilizó un importante número de efectivos responsables del comercio exterior alrededor de la CAMEX.

El marco a partir del cual funciona la regionalización, así como las estructuras gubernamentales existentes hoy en día es fundamentalmente del que existía a comienzos de los años 1990 de y las décadas previas. Aunque en caso sudamericano la tuvo un punto de partida eminentemente político – el acercamiento en 1985 entre Argentina y Brasil - el marco cognitivo de la integración devino progresivamente el de un regionalismo abierto y la búsqueda de una competitividad de mundo a través la optimización de la producción regional. Presentaba un contraste muy importante con el regionalismo anteriormente vigente, preocupada ante todo del aumento de los intercambios dentro de la región al detimento de los intercambios con el resto del mundo. Objetivos tales no eran conformes con el marco regulador de la OMC favorable a la creación de asociaciones regionales en la medida en que no desvían flujos comerciales, pero al contrario, contribuyen a la creación de

<sup>31</sup> Entrevista del autor con responsables de las federaciones de industria de los estados de São Paulo y Minas Gerais en julio del 2003.

<sup>32</sup> Judith GOLDSTEIN, Lisa MARTIN, « Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics : A Cautionary Note. », *International Organization*, 54, 3, Summer 2000, pp. 603-632

riqueza y permiten de avanzar más rápidamente hacia la reducción de las barreras comerciales.

Los acuerdos regionales desarrollaron su estructura sobre esto nuevo referencial y permitieron sobretodo de dejar amarradas las reformas al crear calendarios de reducciones arancelarias (el caso de la CAN y el MERCOSUR). Esta estrategia se inspiraba del caso de la UE y la firma del tratado de Maastricht en 1992: la construcción comunitaria fue puesta por lo tanto, al servicio de los objetivos nacionales de reforma económica -la independencia de la política monetaria- frente a la cual la legitimidad - y viabilidad- no estaban garantizadas. En el caso de la UE sin embargo, la existencia de las instituciones comunitarias permitió a los Estados de "*delegar su autoridad a un agente supranacional para controlar el respeto por los estados- miembros de las obligaciones derivadas por los tratados internacionales (....) Y para asumir las reglas de que eso era demasiado complejas para ser debatidas entre países miembros*" (VAN DEN HOVEN: 2002). Por lo contrario, tanto el MERCOSUR o la CAN en una menor medida, y a la diferencia de la UE, favorecieron un enfoque eminentemente intergubernamental de la integración, en donde los objetivos de gestión macroeconómica se permanecen hasta hoy como competencias exclusivamente nacionales. Aquí el anclaje a la liberalización de las reformas fue efectuado con el proyecto de crear a plazo un mercado común.

La creación de instituciones comunes no permite de referirnos a una *multi-level governance* como es el caso de la UE<sup>33</sup>. Uno de los problemas principales de los procesos regionales sudamericanos - que se trate de la CAN o del MERCOSUR- reside en el hecho de que no resultan de una delegación de poderes: no son instituciones independientes con competencias capaces inducir a los estados- miembros a un curso de acción determinado. La existencia reciente de estos acuerdos no ha permitido a la fecha de ver surgir una categoría de actores específicos a la integración (como los euro funcionarios) ni de generar estrategias organizativas autónomas de las pertenecientes al nivel nacional.

Con la finalidad de comprender la incidencia de los factores internacionales sobre el nivel nacional y la elaboración de las decisiones políticas que influyen en las negociaciones comerciales, importa de tener en cuenta la interacción entre el nivel internacional y los Estados: es así como la estrategia detrás de la construcción del MERCOSUR puede ser explicada. Es así por ejemplo como el gobierno de Fernando Henrique Cardoso aspiraba a hacer irreversibles las reformas de responsabilidad fiscal y ajuste monetario después de una década de crisis financiera y difícil implementación de reformas. Debido a la aplicación por parte del MERCOSUR de un calendario de la reducción de aranceles tarifarios sobre la base de los compromisos con países de la región, el gobierno brasileño pudo restringir las demandas de los productores nacionales, poniendo fin a las tentaciones inflacionarias. Del

---

<sup>33</sup> Ver Moravscik (1994) et Robert Putnam (1988).

mismo modo en el caso de la Argentina, la entrada en vigencia del MERCOSUR reforzó la política macroeconómica de Carlos Menem (1989-1998) debido a la importancia creciente del mercado brasileño como receptáculo principal de las exportaciones argentinas.

La transformación del referencial sectorial detrás de la elaboración de las políticas comerciales obedeció menos a la existencia del MERCOSUR o la CAN sin embargo, que a la difusión de una regulación internacional del comercio. Es así como las transformaciones que intervinieron en materia de liberalización comercial interactuaron con la regulación internacional del comercio, lo que facilitó una difusión de los procedimientos y las restricciones específicas al nuevo sistema mundial regido por la OMC. Resulta sin embargo difícil evaluar el peso exacto de estas variables, ya que la liberalización de comercial, la adhesión a la OMC y la desregulación de la economía a nivel nacional fueron procesos concomitantes.

El referencial detrás de la liberalización comercial evolucionó progresivamente desde una lógica comercial *stricto sensu* hacia la homologación de condiciones favorables a la creación de riqueza, lo que condujo inevitablemente al poner a la difusión de reglas similares hacia todos los países miembros de la OMC<sup>34</sup>. En otras palabras, la expansión de las competencias nacionales regidas por la OMC implica cada vez más la interpretación e implementación de un acuerdo que va más allá de una simple lógica de eliminación de las barreras comerciales. Debido a esta razón, el proceso de regulación comercial avanza de forma desigual según las características de las negociaciones comerciales.

#### LA TRANSFORMACION DE LAS PRÉFÉRENCIAS DE LOS ACTORES ÉCONOMICOS Y LA INTEGRACIOON

La transformación del referencial del comercio mundial a la escala sudamericana modificó sensiblemente las preferencias de los actores económicos. La extensión de las reformas favoreció la modificación de las reglas del juego y forzó a los sectores económicos a asumir comportamientos nuevos. Empero, debido a que la integración regional sudamericana no generó instituciones de coordinación macroeconómica o instancias de delegación de poder comparables a las de la UE. Debido a la ausencia de este nivel intermedio entre el nivel nacional y la regulación de mundo del comercio, la representación de los intereses económicos permaneció circunscrita al nivel nacional: no ha de sorprender entonces que no exista una estructura de representación de intereses de la industria al nivel regional como

<sup>34</sup> Sería inexacto percibir esta transformación como una simple consecuencia funcionalista del libre-mercado : al día de hoy, el origen exacto de esta es objeto de controversias. La expansión de la regulación comercial a los mercados nacionales puede ser interpretada como resultando de la acción de los estados nacionales para así hacer de ciertas reformas un hecho irreversible. Robert Boyer ve en esta dinámica la expresión de la presión de actores económicos internacionales sobre los gobiernos "para que reexaminen los compromisos institucionalizados que favorecían anteriormente a las partes participantes del fordismo". Robert Boyer (1999), « Le politique à l'ère de la mondialisation et de la finance : Le point sur quelques recherches régulationnistes » in *L'Année de la régulation*, vol. 3, Paris, FNSP, p. 39.

ha sido el caso de la UNICE en la UE. Los sectores económicos afectados por las reformas económicas y la liberalización del comercio no pueden entonces canalizar la representación de sus intereses que al nivel nacional y dependen por ende de tributario de la mayor o menor accesibilidad a sus gobiernos nacionales.

Para entender cómo este proceso de las reformas modificó la estructura de la oportunidad política de los actores económicos, es necesario comprender que este concepto describe las configuraciones de recursos, los arreglos institucionales y los precedentes históricos que facilitan o limitan el acceso de los actores privados controlados a los procesos políticos (Kitschelt 1986: 58) <sup>35</sup>. Allende una simple configuración jurídica, la estructura de oportunidad incluye las instituciones formales y los procedimientos informales así como las estrategias dominantes de los principales actores. Si las instituciones formales del comercio internacional son, en principio, más fáciles de aprehender <sup>36</sup>, el surgimiento de la regulación como instrumento de *governance* del comercio implica no obstante una transformación profunda de los procedimientos informales y las estrategias dominantes. Sobre todo, la complejidad de las negociaciones afecta en primer lugar la interacción entre actores particulares y gobiernos. Antes, los grupos privados ofrecían su apoyo al gobierno a cambio de una tribuna<sup>37</sup>. Hoy en cambio, este intercambio está basado menos en este apoyo como tal que en la evaluación técnica y posiblemente la legitimidad que los actores económicos afectados por las negociaciones pueden injectar en este proceso (Radaelli 1995; Saurugger 2002). Por otro lado, las restricciones a esta nueva forma de las participar cambió igualmente. Es así como por oposición a la presión política y el ofrecimiento de apoyo que resultaba en una competición entre grupos, la selección por la *expertise* y los nuevos objetivos de formalización de reglas crean desafíos políticos más complejos a la vez que opacos y fuerzan a los actores privados a actuar movidos por la incertidumbre.

Aunque la estructura de la oportunidad política de las asociaciones de empresarios sudamericanos tuvo una evolución histórica no muy lejana de la del caso europeo, esta permanece marcada hasta hoy por rasgos característicos que han contribuido a la cara actual de la integración. Por una parte, la pobre participación de los sectores económicos

---

<sup>35</sup> Para mas detalles ver Kresi, H., and al. (1992), "New Social Movements and Political Opportunities in Western Europe," *European Journal of Political Research*, vol. 22, no. 2: 219-244.

<sup>36</sup> Un cierto numero de trabajos sobre el comercio internacional tratan de las estructuras institucionales dentro de los estados y los cambios instaurados luego de la creación de la OMC. Por ejemplo, Meunier, S. y Nicolaïdis, K. (1999), "Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the European Union," *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, no. 3: 477-501, O'Halloran, S. (1994), *Politics, Process, and American Trade Policy*. Ann Arbor, Michigan.: University of Michigan Press.

<sup>37</sup> Nos situamos aquí dentro del estudio de los grupos de intereses que considera la interacción entre los actores públicos y privados como basada en principios de intercambio. La literatura clásica postula que los grupos de intereses proponen su apoyo político (recursos económicos y votos) para acceder a la decisión (ver Becker 1983). Mas recientemente, ha sido afirmado que estos grupos pueden igualmente legitimar, proveer información y *expertise* técnica (cf. por ejemplo Bouwen 2002).

interesados a la hora de construir el MERCOSUR<sup>38</sup> y la CAN muestra la débil capacidad de influencia de estos sectores a la hora de la construcción regional. Es necesario notar que en ese momento la liberalización económica y comercial era , en el plano nacional, concomitante con la construcción del Mercosur en 1991 y contribuyó para desviar la atención de este proceso. Sin embargo otras variables de una orden más estructural y que se refieren a la relación entre el Estado y los actores económicos tuvieron un rol fundamental. La configuración específica del Estado en América del Sur acentuó los rasgos de la representación de intereses por parte de los actores económicos. Es así como la tradición de poderes ejecutivos fuertes, predominante en la región y la difusión de lo que G.O 'Donnell llama las democracias delegativas (O'Donnell: 1997) resultan en que el poder político no consulta este sector de la sociedad de manera sistemática a la hora de tomar decisiones de política comercial.

La frágil capacidad organizativa de los industrial sudamericanos en organizaciones de clase es en parte responsable de esta situación. Las organizaciones patronales de la región no suelen reflejar la relación de poderes real entre sectores económicos y no son consideradas como eficaces a la hora de promover una agenda de reformas común. No es poco frecuente que las asociaciones regionales o sectoriales tengan un mayor acceso a la decisión política - tal es el caso de la poderosa ANFAVEA en Brasil -o sino se trata directamente de ciertos grupos económicos o CMN (compañías multinacionales) que poseen canales de comunicación directos con el poder ejecutivo, y que logran por ende promover con éxito sus agendas respectivas. El rol secundario que tienen los parlamentos nacionales en materia de comercio exterior –en contraste con la *Trade Promotion Authority* acordada por el Congreso Americano- hace que las regulaciones y reglas asociadas aparezcan como poco transparentes , lo que favorece a formas de representación de intereses particulares como las redes informales. Es interesante en este sentido el constatar que los países de la región en donde la intereses económicos han sido representados colectivamente con éxito son aquellos que lograron promover una agenda comercial ambiciosa que resultó en la firma de un número considerable de acuerdos de libre comercio con el resto del mundo (Chile, Colombia, México). La literatura que existe a la fecha tiende a corroborar esta conclusión (Schneider: 2004).

---

<sup>38</sup> Es así como varios responsables de asociaciones industriales del sector textil o siderúrgico reconocen haber sido que estas negociaciones fueron eminentemente políticas y excluyeron en gran medida a los empresarios de la mesa de negociación. Entrevistas del autor con los responsables de las asociaciones siderúrgicas y textiles de Sao Paulo en julio del 2003.

La estructura de las preferencias de los empresarios experimentó importantes cambios, como lo demuestra la instalación de coaliciones reformistas hacia la mitad de los años 1990 y la incorporación paulatina de intereses industriales a la decisión política en materia de comercio exterior. Algunas trabajos notan la participación –o el interés creciente –de los industriales a la liberalización de la economía (KINGSTONE: 2000) y a los temas comerciales(DINIZ: 2000). Resultado en parte del aprendizaje de las prácticas comerciales<sup>39</sup> esta participación fue especialmente propiciada por la internacionalización de las economías sudamericanas, con la creación de joint-ventures que asociaban industria local y compañías multinacionales. Última variable de peso en la difusión de estas prácticas, la encontramos en las oportunidades creadas por los tratados del libre comercio entre la región y el mundo. Este conjunto de variables lo encontramos en el caso de Chile especialmente, pero también en el de Brasil, donde la complejidad de las negociaciones y la necesidad de contar con representantes de la industria para las negociaciones (CEALCA) permitió de lanzar una dinámica virtuosa de interacción entre el poder público y los actores económicos<sup>40</sup>. Luego de un breve examen de los años 1990 y 2000, parecería sin embargo que la aparición de tales instancias de coordinación deben su existencia sobre todo a las necesidades específicas de cada tratado: el mejor ejemplo de estos límites es la falta de tales estructuras entre empresarios y el poder político en la conducción de las políticas del Mercosur.

El poder político no ha sido capaz por lo pronto de asociar estrechamente los intereses económicos al proceso de integración regional. Si bien es cierto que estos últimos -y en particular los sectores industriales- se encuentran hoy cada vez más internacionalizados y han integrado las prácticas necesarias para convertirse en interlocutores creíbles para el poder político y la administración, esto no ha necesariamente desembocado en la creación de plataformas colectivas de representación de intereses. Tal situación presenta algunos riesgos concretos para la integración comercial de la región :

- Aunque los grupos de los intereses económicos son en su mayoría favorables a la liberalización comercial y al regionalismo abierto, la vanguardia de la integración regional reposa en gran medida en solo algunos grandes grupos económicos (la industria automovilística en el caso del MERCOSUR) cuando no es el resultado de la iniciativa pública (la colaboración de las empresas públicas para la creación de un anillo energético en América del Sur).
- Los acuerdos regionales como el MERCOSUR y la CAN no benefician más que de una débil legitimidad social e institucionalización lo que se traduce en un uso limitado de

---

<sup>39</sup> Entrevistas del autor en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Brasil (*Itamaraty*) entre 2003 y 2004 con diplomáticos a cargo de estos temas.

<sup>40</sup> Respondiendo a las negociaciones entre el MERCOSUR y los Estados Unidos en torno a la Asociación de Libre Comercio de las Américas, fue instituido el CEALCA- Consejo de los industriales para la ALCA- destinado a participar en las negociaciones con el objetivo de liberalizar los intercambios comerciales a la escala hemisférica.

los mecanismos de solución de controversias a la escala nacional, y el recurso a instancias mundiales (como la OMC o el Tribunal de la Haya) para resolver disputas de orden comercial.

- Una opacidad de la regulación derivada del comercio mundial para los actores económicos, que pueden ver sus intereses afectados por la aplicación de reglas específicas relacionadas a procesos productivos.
- Un riesgo de desequilibrio de las posiciones negociadoras en la caso de tratados bilaterales en ausencia de una participación global de los sectores industriales: tal situación puede resultar en la firma de acuerdos de tipo "OMC+" no siempre favorables a sus intereses.

La política comercial de los países de América del Sur –y en una menor medida la integración regional - se apoya sin embargo hoy sobre redes de políticas públicas que cuentan con la participación de intereses económicos en materias de comercio exterior y construcción de un regionalismo abierto. A pesar de la ausencia de asociaciones empresariales regionales algunos intereses sectoriales participaron al proceso de negociaciones comerciales(ver Cuadro 1) Empero, la complejidad y variedad creciente de estos temas requiere una participación mas importante del sector privado a las negociaciones, para evitar un desequilibrio de fuerzas con contrapartes negociadoras en posesión de un nivel de evaluación más elevado.

**Cuadro N°1 : Intereses económicos en el juego de la integración regional.**

	Intereses Proteccionistas	Intereses Liberales	Influencia sobre la Política Comercial	Principales Estructura de Representación de intereses.	Tipo de lobbying
Argentina	Constructores Automóviles, Industria	Agricultura	Débil	UIA, CGE	Base individual
Brasil	Industria Petroquímica, Textiles,	Agrobusiness, Sector Siderúrgico	Intermedia	CNI Asociaciones Sectoriales	FIESP Associations Sectorielles et Grands groupes
Uruguay	Textiles	Agricultura	Débil	CIU	Asociaciones Patronales
Chile	Agricultura	Siderurgia	Fuerte	SOFOFA, CPC	Asociaciones patronales
Colombia	ANDI (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia)	Federacafé	Fuerte		Asociaciones Patronales
Venezuela	-	Energía, Hidrocarburos	Débil	Fedecámaras	-

## **2.2 LA PARTICIPACION DE LA REGION A LA ELABORACION DE LAS NORMAS COMERCIALES MUNDIALES.**

Ya vimos como la integración regional no resultó de una integración de sectores industriales y económicos, pero fue sobre todo el resultado de las decisiones políticas, destinadas a integrar plenamente la región a la economía mundial. Esta estrategia permitió por lo demás de un numero considerable de acuerdos con el resto del mundo, cuyo numero no ha cesado de crecer en cantidad y variedad geográfica (Ver sección I, p.17). Más allá de las condiciones del acceso para los mercados que estos tratados bilaterales prevén, la regulación específica que comportan es tanto más importante que asistimos a un período de estancamiento de las negociaciones multilaterales. Numerosos son los trabajos que señalan los riesgos de una expansión temática desenfrenada dentro de acuerdos de tipo "OMC+"<sup>41</sup> a la vez que se inquietan de la yuxtaposición de normas paralelas que podrían a mediano plazo limitar una liberalización equilibrada del comercio mundial. Efectivamente, los tratados bilaterales tienen la ventaja para desobstruir puntos de conflicto –como algunos relacionados con el ciclo de Doha- pero en el caso específico de América Latina "algunos países concedieron de manera individual lo que habían rechazado de manera colectiva" (SAUVE: 2006). Las preguntas más frecuentes asociadas a esta forma de regulación son la solución de controversias, estratégica porque ella permiten de no tener recurso a la OMC que en última instancia, pero así también las barreras no-arancelarias y los que ha sido denominado como los *new themes*, como la regulación ambiental o el derecho laboral. Para comprender la progresión de esta forma de regulación en la región examinaremos la arquitectura de los acuerdos firmados entre los países sudamericanos y las diferentes regiones del mundo. Veremos el lugar ocupado por estas nuevas reglas y su impacto en materia de elaboración de políticas públicas en la región . Seguidamente, examinaremos el rol jugado por el MERCOSUR y el CAN durante las negociaciones de la OMC y el peso de la región en la definición de las reglas en la arena internacional.

### **LA RÉGULATION DÉRIVADA DE LOS ACUERDOS DE LA RÉGION CON EL RESTO DEL MUNDO : EL CASO DE LOS ACUERDOS BILATERALES**

Los acuerdos bilaterales firmados entre la región y el resto del mundo han conocido un crecimiento sin precedentes a partir de los años 2000, luego de la parálisis de las negociaciones del ciclo de Doha en la OMC. A comienzos del 2006 tres contratos del libre comercio habían sido ratificados entre países sudamericanos y países exteriores a la región: uno con los Estados Unidos, otro con los EU y el último con Japón. Varios otros se encuentran de momento en están en fase de negociación avanzada. A esta tendencia contribuye en particular la política de comercial estadounidense, que ha decidido de

---

<sup>41</sup> Keith MASKUS, « Regulatory standards in the WTO : Comparing intellectual property rights with competition policy, environmental protection , and core labor standards » in World Trade Review (2002) 1 :2, pp.135-152

favorecer una estrategia de desarrollo bilateral de liberalización comercial hacia en la región. Si la firma de estos acuerdos puede parecer a priori desventajosa para los Estados Unidos en algunos ámbitos –como pueden serlo la apertura del mercado americano a una producción cuya mano de obra es notablemente inferior- - esta reviste empero una dimensión estratégica a la hora de federar la mayor cantidad de países del continente a un conjunto de disciplinas comerciales más estrictas y conseguir un apoyo durante las futuras negociaciones multilaterales de la OMC.

Otros factores que han sido, a juicio nuestro, especialmente favorables al desarrollo del bilateralismo, han sido la crisis de argentina, que colocó al MERCOSUR en una fase de fuerte incertidumbre en cuanto a su futuro y por otra parte, la desestabilización política de algunos países andinos que fragilizó seriamente a la CAN. Los tratados bilaterales no han de ser vistos empero como proyectos en competición con estructuras regionales comunes: la conclusión de tales acuerdos puede tener vocación a profundizar el nivel de integración entre países. Estos pueden permitir igualmente el reducir barreras comerciales que, el caso de ser muy elevadas, favorecerían la formación de coaliciones proteccionistas. Los diferentes acuerdos del libre comercio -o TLC- reemplazan a los acuerdos de promoción comercial (*Trade Promotion Agreement*) que en el pasado que algunas condiciones de accesos preferenciales a los países de la región, sin que estas preferencias tengan un carácter definitivo.

Entre los elementos que contribuyen a definir el cuadro reglamentario de estos acuerdos, ha de ser destacada la cuestión de la solución de controversias. Los acuerdos que han sido firmados a la fecha en América del Sur y que incluye disposiciones en la materia, ha sido por el momento entre Chile y Colombia. Algunos mecanismos han sido activados también entre países de Latinoamérica, como es el caso de los acuerdos de libre comercio firmados entre México y Chile. La literatura existente (GONZALEZ: 2006) describe diferentes "estilos" en materia de solución de controversias con competencias cuyo alcance de quién dista de ser marginal. Si en el marco de la OMC el mecanismo de la solución de controversias es aplicado de igual manera por todos los países miembros<sup>42</sup>, los estados que han firmado acuerdos de este tipo suscriben a reglas más coercitivas.

Como ya fue evocado anteriormente, el interés de los mecanismos previsto por estos tratados bilaterales es de limitar los temas de comerciales a un tratamiento entre partes y de permitir su resolución de acuerdo con principios y "tradiciones jurídicas" nacionales. Es así como los tratados bilaterales que han sido firmados entre los Estados Unidos y los países de la región añaden capítulos medio-ambientales y de derecho laboral, ambos temas que fueron suprimidos tempranamente de la agenda de negociación del ciclo de Doha. Las

---

<sup>42</sup> El Sistema de Solución de Controversias encuentra su origen los artículos XXII y XXIII del GATT. Se trata de un mecanismo de solución entre gobiernos, que tiene como objetivo la erradicación de la acción unilateral de un estado miembro a la hora de solucionar un diferendo comercial.

disputas comerciales que asocian estos temas son tratadas por mecanismos bilaterales, debido a que la OMC no está autorizada para juzgar temas que van allende su competencia.

La elección del mecanismo de solución de controversias no es un ítem secundario en estos acuerdos. Por ejemplo, la UE permite la elección por el demandante de la instancia de resolución de su preferencia, ya sea un mecanismo bilateral o el ORD de la OMC. Este no es el caso de los acuerdos firmados o en curso de negociación con los Estados Unidos: en caso de diferendos relacionados con los *new themes*, el camino bilateral es forzosamente el único a seguir. El mecanismo previsto en los contratos firmados con la UE, si bien consagran la posibilidad de recurrir a cualquiera de las dos instancias, puede sin embargo desembocar en decisiones arbitrales diferentes y reducir la visibilidad del procedimiento. Es interesante de notar que en el caso de los acuerdos pasados con los Estados Unidos, la formación de paneles para tratar los nuevos temas, puede ser aplazada por motivos técnicos, lo que puede resultar para el demandante en un tratamiento a plazo de su queja.

Una última disposición que cabe mencionar es la regla que permite a los inversionistas de elevar una queja contra la otra parte del acuerdo (a ser los estados), disposición presente en los acuerdos firmados con los Estados Unidos<sup>43</sup>. Si tal disposición –ausente de los acuerdos con la Unión Europea– aparece como una solución novedosa para solucionar los problemas de relacionados con la inversión extranjera, no deja empero de generar algunas preguntas importantes. ¿Se trata de una disposición favorable a los países inversionistas con el fin de “disciplinar” los mercados hacia los cuales dirigen sus inversiones? En tal caso, es de temer que tal disposición no se particularmente desfavorable a países las economías más modestas de la región como Ecuador o Perú: fuertemente dependientes de las inversiones extranjeras y disponiendo solo de recursos administrativos limitados, estarían sobre todo expuestos a las dichas regulaciones sin poder sin embargo “apropiárselas” y ponerlas a su servicio.

La manera según la cual los tratados bilaterales tratan los temas relativos a la propiedad intelectual (TRIPS) y las inversiones (TRIMs) es elocuente en cuanto a la singularidad de este tipo de acuerdos y en cuanto a los desafíos que comportan con respecto a los concepción del comercio defendida y el equilibrio de poderes entre partes negociadoras. La literatura existente describe una exacerbación de las reglas derivadas de los tratados bilaterales. De la misma manera que en el caso de las disposiciones asociadas a la solución de controversias vemos emerger dos orientaciones específicas dependiendo de que hagamos referencia a los acuerdos inspirados del modelo NAFTA o firmados con la UE. En los acuerdos con la UE son visibles principios de funcionamiento privilegian a las convenciones internacionales lo que ha resultado en una limitación de tales acuerdos a la esfera regulatoria de los acuerdos del TRIPS firmados durante la ronda Uruguay del GATT. Otra orientación importante de los acuerdos con la UE es el de apoyar la adhesión progresiva de

---

<sup>43</sup> Ver el capítulo XIX de I' ALENA.

los países a acuerdos multilaterales (como el PCT o la Clasificación Internacional de Patentes) en los cuales el principio de *best practices* es el principio cardinal. Los Estados Unidos han promovido por su parte un modelo en el que la propiedad intelectual tendría normas más estrictas que las que se encuentran en los acuerdos existentes (TRIPS+). No solamente este último modelo acentúa la presión - y sanciones- para los países que no respetarían tales disposiciones, pero prolonga la extensión de los derechos existentes (a través de medios de tiempos transitorios destinados a compensar el periodo en que la dicha protección es implementada (ROFFE & SANTA CRUZ: 2006).

Las trabajos existentes sobre esta materia resaltan los riesgos de una aplicación más severa de la regulación comercial, que podría ser más estricta de la que prevalece en la actualidad en los países industrializados. Esto se debería en parte a la ausencia de prácticas o jurisprudencia, que, como en el caso de los Estados Unidos, habría permitido de balancear los arreglos particularmente exigentes en los países menos desarrollados. Del mismo modo, estos tratados bilaterales, ya sea porque van más allá de la aplicación estricta de los acuerdos del TRIPS, reducirían la discrecionalidad con la que los países de la región contaban en el pasado. No es sorprendente por lo demás que las cláusulas asociadas al respeto de la protección intelectual y su extensión creen tensiones entre países industrializados y los países de América del Sur. A raíz de lo siguiente, las autoridades brasileñas militaron con éxito en pos de una revisión de la reglamentación vinculada a la propiedad intelectual de los medicamentos genéricos destinados a la lucha contra el VIH<sup>44</sup>. En otro orden de ideas, la extensión de los regulaciones (ROFFE & SANTA CRUZ: 2006) de la propiedad intelectual con respecto a patentes industriales plantea el problema de las condiciones más estrictas que enmarcan el desarrollo económico de los países emergentes a principios de este siglo, ya que éstos no pueden tener recurso a los instrumentos de política económica que fueron utilizados exhaustivamente por los países del sureste asiático durante los años 1970 y 1980<sup>45</sup>.

Esta revisión de la regulación derivada de los tratados bilaterales, nos muestra que si bien estos últimos permiten a los países de la región de racionalizar sus intercambios con sus socios comerciales, resultan al fin y al cabo en una reducción de la soberanía ya que cada vez más ámbitos pasan a ser controlados por la regulación de estos contratos. La posición defendida por los países de la región en relación a estos temas ha buscado, en la medida de lo posible a hacer valer los principios necesarios al desarrollo industrial a través de una posición menos ambiciosa en materia de protección comercial. La defensa del derecho a

---

<sup>44</sup> « USA-Brésil-OMC: Sida: Washington retire sa plainte contre le Brésil » in *Agence France-Presse – 25 de Junio del 2001*

<sup>45</sup> Este ha sido particularmente el caso del acuerdo CAFTA-DR. Ver ROFFE, Pedro et SANTA CRUZ, Maximiliano, *Los derechos de propiedad intelectual en los acuerdos de libre comercio celebrados por países de América Latina con países desarrollados*, Serie Comercio Internacional, n°70, UN-CEPAL p.53

producir medicinas genéricas o la protección de especies previa a una alteración genética se inscriben en esta línea de acción y han podido ser defendidos por el momento con éxito<sup>46</sup>.

A través del examen de estos acuerdos emergen dos modelos específicos que señalan dos enfoques más o menos multilaterales y que tienen como objetivo de influenciar el futuro referencial de la liberalización comercial. El primero trata de expandir las fronteras de los dominios tratados por la regla de comercial a la vez que deja una margen a las negociaciones entre países para nivelar las diferencias que puedan existir en la materia. Este es el modelo que ha sido aplicado en los acuerdos entre los Estados Unidos y los países de la región. Los contratos con la UE dejan por su lado, una latitud más grande a los procedimientos y a la formalización de reglas, reduciendo así un poco mas la dimensión de arbitrariedad en las decisiones.

**Cuadro n° 2 : Temas comerciales regulados en los acuerdos bilaterales entre los países de la región y el mundo**

Acuerdos Bilaterales	Estados Unidos	UE	Japón	China
Chile	ET RD PI +	RD PI	PI	☒
México	ET RD PI +		PI	☒
Colombia	ET RD PI +	RD PI	☒	☒
Perú	ET RD PI +	RD PI	☒	☒
Ecuador	ET RD PI +		☒	☒

Mecanismo de Solución de Controversias= **RD** ; Disposiciones en materia de Inversiones= **I**

Tratamiento de temas de Propiedad Intelectual= **PI** (PI-/ PI+) ; Medio Ambiente y Temas Laborales = **ET**

☒ : Ausencia de disposiciones en la materia

Fuente : (CEPAL : 2006)

#### **LA REGULACION DERIVADA DE LOS ACUERDOS INTERREGIONALES**

La regulación derivada de los acuerdos comerciales con el resto del mundo ha adquirido rasgos específicos y reposa sobre una dinámica bilateral, ya que los acuerdos interregionales se encuentran a la fecha estancados en fase de negociación. Nos limitaremos aquí a la enumeración de los últimos avances en materia de negociaciones para así comprender en que medida representan cambios significativos en materia de regulación comercial y si incluyen o no los temas de Singapur.

La primera constatación que podemos hacer de estas negociaciones es que éstas avanzan de forma paralela a los tratados bilaterales ya existentes, lo que no deja de generar efectos

---

<sup>46</sup> Es así como el capítulo propiedad intelectual del tratado de libre comercio entre Perú y los Estados Unidos (2006) no trata de este tema en la sección de protección de patentes industriales : « Así Perú logró que los Estados Unidos retiren su demanda destinada a patentar los usos o nuevos métodos destinados a la utilización de un producto conocido ». Consultar <http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe>

cruzados. En el caso específico de la CAN, las negociaciones y los tratados firmados entre sus países miembros y los Estados Unidos han tenido por efecto el limitar toda margen de maniobra de negociación colectiva si las negociaciones de la ALCA fuesen retomadas. Esto corresponde sin lugar a dudas a un triunfo relativo del modelo del NAFTA por sobre el de la ALADI, este ultimo preocupado ante todo por la integración económica del continente mientras que el primero aspira de manera prioritaria a liberalizar el comercio regional.

Las negociaciones CAN-Estados Unidos han mostrado que para los países más pobres de este conjunto regional, el hacer escuchar su voz es cada vez mas difícil (Gil: 2002). Esta situación ha sido especialmente visible en el caso de Bolivia, país que hubiese debido contar con asistencia técnica exterior para negociar desde una posición menos desfavorable. A estas restricciones que pesan individualmente sobre los miembros mas desfavorecidos de la comunidad andina han intervenido otras de un orden más colectivo, ya que el ALCA de formalizarse, permitía la coexistencia de los tratados regionales en la medida en que éstos no fuesen allende las normas del NAFTA. Para conservar entonces el modelo y ritmo de la integración promovido por la Comunidad Andina, hubiese sido necesario profundizar la liberalización y la regulación comercial del bloque, un objetivo poco realista si tomamos en consideración la lenta evolución que ha conocido la integración en esta parte del continente.

Un camino alternativo habría sido el de considerar una cláusula especial que tomase en cuenta la especificidad de "los países en vías de desarrollo" en relación con los países mas pobres de la CAN, pero la rápida progresión de los acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos y de las negociaciones con la mayoría de los países del grupo imposibilitó ésta opción<sup>47</sup>. El abandono por parte de Venezuela de su membresía a la CAN, mas la oposición de las autoridades bolivianas a los países que firmaron un contrato con los Estados Unidos y, por ultimo, la reintegración posible de Chile han transformado le perfil de este conjunto regional. No hay que olvidar por lo demás la atracción generada por el MERCOSUR sobre Venezuela y Bolivia ha contribuido a fragilizar aun mas al bloque. La Comunidad Andina se ha transformado así en un bloque regional en el cual la mayoría de sus países han firmado un acuerdo con los Estados Unidos lo que de facto extiende el modelo del ALCA/NAFTA hacia esta parte del continente. Temas como las inversiones y la propiedad intelectual -así como otros derivados de las *Singapore issues*- han sido agregados a estos tratados bilaterales, resultando en una configuración OMC+.

A la diferencia de la Iata, el MERCOSUR asumió una posición colectiva, menos conciliadora con respecto a los Estados Unidos en materia de negociaciones haciendo respetar el principio de una negociación bajo la configuración 4 + 1. Esto permitió a este bloque regional evitar un desmantelamiento de su agenda negociadora y una progresión de los acuerdos bilaterales anteriormente descritos en el caso de la CAN. Esta opción no ha de ser

---

<sup>47</sup> Con la excepción de Venezuela y Bolivia. Ecuador por su parte completo durante el 2006 el XIV ciclo de negociaciones del TLC con los Estados Unidos.

descartada completamente en el futuro, ya que no ha estado ausente de la retórica y estrategia de los países más pequeños del bloque. Es así como un país como Uruguay ha podido hacer presión sobre sus vecinos – como ha sido el caso durante la controversia de las papeleras del Río Uruguay en 2006- lo que sin duda tendría por consecuencia de fragilizar al bloque regional. Otra cuestión que ha resultado crítica para determinar el nivel de regulación a la cual podría ser integrada por el MERCOSUR fue la del ritmo de adopción de los que fuese negociado, primando al final el principio del *single undertaking* en oposición al del *early harvest*. Este primer principio consagraba la obligación de avanzar en todos temas de manera simultánea para así evitar un desmantelamiento del acuerdo y al MERCOSUR de conservar una margen de maniobra en relación a su agenda de negociación como la reducción de los subsidios agrícolas (Farm Bill). Debido al estancamiento progresivo del proyecto de ALCA, las negociaciones seguidas por los nueve grupos de la negociación no llegaron a buen puerto, a pesar del progreso conseguido en algunos temas específicos. La negociación en materia de compras gubernamentales y propiedad intelectual se encuentran en el día de hoy paralizadas, y nada lleva a creer que puedan ser reactivadas en el corto plazo.

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE han conocido un recorrido similar a las del ALCA, ya que no han conseguido desbloquear el impasse de los subsidios agrícolas y el arsenal proteccionista del Mercado Común del Sur en algunas áreas. La reforma de la PAC en 2005 –y su eventual revisión en el año 2013 –de tener éxito, debería permitir de desmantelar el nivel de protección actual en el sector agrícola europeo lo que forzaría a la vez al MERCOSUR a rever sus niveles actuales de protección en materia de propiedad intelectual, competición y mercados públicos. Esta último punto no deja de ser polémico ya que el caso de la firma de un acuerdo relativo la parte europea recibiría un tratamiento preferencial que podría resultar desfavorable para la industria local. De los diferentes países de la región, Brasil sería el más afectado, debido a la importancia de sus mercados públicos y los vínculos privilegiados que existen entre el Estado y los grupos económicos – como es el caso de la industria nacional de hidrocarburos Petrobras. No todos los miembros del MERCOSUR se encuentran en la misma posición sin embargo. Argentina por su parte, ya habría resuelto este punto, lo que es comprensible si se toma en cuenta la contribución más modesta de su industria al PNB.

A pesar de que los resultados obtenidos luego de las negociaciones comerciales sean modestos, no ha de olvidarse que los tratados del libre comercio con el resto del mundo dependen en gran parte de una relación de poderes asimétrica entre las diferentes partes negociadoras. Este equilibrio de poderes es exacerbado en el caso de los países andinos, que dependen fuertemente del mercado estadounidense vender sus artículos y garantizar su desarrollo económico. El peso económico del Mercosur, a la vez que la mayor diversificación de sus mercados han contribuido en su caso a no hacer de un nivel elevado de regulación algo urgente, a la diferencia del caso de los países andinos.

#### **LOS “TEMAS DE SINGAPUR”<sup>48</sup> EN LA AGENDA COMERCIAL SUDAMERICANA.**

El conjunto de tratados bilaterales y regionales que revisamos anteriormente nos permite de constatar que la regulación asociada a los temas que están –estaban- en la "zona gris" del comercio internacional ha sido facilitada por un equilibrio de fuerzas desigual entre países industrializados y emergentes de la región América del Sur. Las concesiones que fueron acordadas al momento de firmar los tratados bilaterales abrieron mercados muy importantes para la región, como el de los Estados Unidos o últimamente el de China con el TLC Chile-China en 2006. Sería difícil afirmar sin embargo que esta tendencia "contagie" a los acuerdos negociados entre los países del subcontinente. Las negociaciones actuales entre Chile y Perú destinadas a crear un TLC han excluido a temas medioambientales u otros correspondientes a cuestiones de índole más técnica como las compras gubernamentales. Debido en parte a la integración cada vez mas importante de las economías chilena y peruana han sido discutidas disposiciones en torno a la protección de inversiones en el proyecto de acuerdo.

A su vez, los tratados regionales no tratan estos puntos. Ni el MERCOSUR ni la CAN asocian temas medioambientales y reglas comerciales de segunda generación y, visto la pobre capacidad de coerción que tiene el GMC en materia de decisiones comerciales, sería irrealista el pensar que una normativa mas elaborada pueda surgir en el mediano plazo.

El subcontinente americano presenta hoy dos orientaciones paralelas, que pueden resultar conflictivas, resultado de la asimetría entre tratados las disciplinas bilaterales y regionales cuya expresión formal es el modelo NAFTA para una mayoría de los países del Pacífico y un modelo mas multilateral y dependiente de las negociaciones de la OMC que es el caso de la costa atlántica. Con respecto a el tratamiento de las cuestiones de Singapur (la inversión, la competición, la facilitación del comercio, y los mercados públicos), vimos cómo su aplicación a la escala sudamericana depende de un equilibrio de fuerzas desigual. Como en el caso de los protocolos relativos a los mercados públicos en el caso del MERCOSUR, los países que negociaron tratados bilaterales con los Estados Unidos –como en el caso de Chile- ya evacuaron mediante tratados firmados previamente en 2000 y 2006.

El tema de las inversiones, como los otros ítems -o issues- de Singapur, no se basa en un régimen multilateral, aunque algunos aspectos sean tratados tangencialmente como en el

---

<sup>48</sup> "The 1996 Singapore Ministerial Declaration mandated the establishment of working groups to analyze issues related to investment, competition policy and in government procurement. It also directed the Council for Trade in Goods to "undertake exploratory and analytical work [...] on the simplification of trade procedures in order to assess the scope for WTO rules in this area." Ver DOHA ROUND BRIEFING SERIES The International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and the International Institute for Sustainable Development (IISD) Vol. 1 No. 6 of 13

caso del GATS, el TRIMS y el TRIPS<sup>49</sup>. Es interesante el notar que luego de la crisis argentina de 2001, los países de la región han pasado a depender progresivamente de las Inversiones Directas Extranjeras, lo que ha favorecido la liberalización y la progresión de los regímenes de inversión en la región<sup>50</sup>. Esta liberalización ha progresado a través de tratados regionales así como de un numero de tratados bilaterales sin precedentes (SAUVE:2006), y se ha mostrado, comparativamente a otras partes del globo, avanzada en el caso de América del Sur.

Los tratados bilaterales firmados entre los países de la región y los países de la UE tienen por objetivo de lograr el máximo nivel posible de liberalización de los mercados locales, así como la limitación de las prácticas anti-competitivas. El modelo del ALCA, más exigente que el nivel multilateral, privilegia como hemos visto, la solución de controversias sin excluir la posibilidad para los inversores privados de levantar iniciar una queja comercial contra un Estado contraparte. Esta disposición tiene por objetivo el aumentar el nivel de inversiones y facilitar la llegada de capitales a la región.

## CONCLUSIÓN

Hemos examinado en esta sección la integración progresiva de los principios del regionalismo abierto en América del Sur a través de las coaliciones de actores políticos y económicos y la progresión de esta forma de regionalismo a través la extensión de la regulación comercial. Contribuye a esta evolución el establecimiento de redes de políticas públicas (o *policy networks*) en las cuales actores económicos tuvieron un rol cada vez más importante: esto permitió de encaminarse hacia una integración regional más abierta y de convertirla en un proyecto atractivo para los actores económicos en su totalidad. La aparición de redes de políticas públicas progresivamente abiertas para los actores económicos facilitó la integración regional e hizo que ésta deviniese un objetivo plausible para los actores económicos en su conjunto. Sin embargo, los problemas estructurales de los sistemas políticos sudamericanos y la difícil articulación de intereses no permitió la constitución de asociaciones industriales regionales, lo que en el caso del MERCOSUR favorece al día de hoy los repliegues proteccionistas y dificulta las negociaciones de la región con el resto del mundo. El estancamiento progresivo de las negociaciones del ciclo de Doha en la OMC facilitó la firma de tratados bilaterales, lo que era ya el resultado de una estrategia global que anhelaba integrar nuevos capítulos a la regla de comercial. Adoptando esta estrategia, países como los Estados Unidos –y la UE en una menor medida– han

<sup>49</sup> TRIPS es el acrónimo de *Trade-Related aspects of Intellectual Property rights* y se trata de uno de los acuerdos fundamentales que determinan la acción de la OMC en materia de protección intelectual.

<sup>50</sup> Comme l'indique Pierre Sauvé « ...dans la pratique actuelle il y a une tendance marquée à utiliser une définition large (...) de l'investissement, qui inclue la propriété inamovible, la propriété intellectuelle, de même que l'égalité de traitement et autres intérêts des compagnies. Voir Pierre Sauvé, *Trade and investement rules : Latin American perspectives*, Serie Comercio Internacional n°66, Santiago du Chili, CEPAL-UN, 2006.

propiciado una regulación mas avanzada del comercio mundial capaz de compensar la pérdida de la velocidad del sistema multilateral. Esto ha tenido consecuencias directas sobre la integración regional, con la irrupción de acuerdos que entraron en el conflicto –debido a su complejidad y calendario– con los proyectos regionales existentes. ¿Confrontados a desafíos que presenta esta nueva configuración y la capacidad limitada de los actores responsables de la decisión en materia de solución de controversias comerciales, cual es la capacidad de los Estados sudamericanos para controlar la evolución de la regionalización? ¿La progresión de los tratados bilaterales marca el final de los proyectos regionales sudamericanos? Es demasiado pronto para juzgar de esta situación, pero la diferentes variables analizadas llevan a creer que la implementación de tales acuerdos ha debilitado el impulso integrador e instaurado modelos de regulación comercial que no son necesariamente los mas adaptados a la región. Es de esperar en este sentido, que una interacción mas importante entre poder político y grupos de intereses económicos pueda evaluar los efectos no deseados del actual curso de apertura comercial

### **III. La construcción de una institucionalidad de integración en América del Sur : elementos evolutivos y validación social.**

#### **3.1 LA INTEGRACION SUDAMERICANA Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN**

La integración de América del Sur ha avanzado en las últimas décadas a partir de distintos carriles institucionales, de alcance regional, subregional y sectorial, a través de organismos como la OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) de 1973, el SELA (Sistema Económico Latinoamericano) de 1975 y la OTCA (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica) de 1995. Otros esquemas de los años 60 han evolucionado y han dado origen a nuevas instituciones, como la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), precursora de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) de 1980.

No obstante, solo dos procesos tienen características comunitarias, y configuran geográficamente los ejes este-oeste del subcontinente sudamericano, donde se agrupan dos tipos de identidades e historias determinadas desde la época de la colonización europea. En la vertiente atlántica, cinco países (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) se han agrupado en el **Mercado Común del Sur (Mercosur)**, mientras que en el área definida por la Cordillera de Los Andes cuatro países (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) integran la **Comunidad Andina de Naciones (CAN)**.

Esta distribución corresponde al nuevo escenario regional 2006, marcado por el hecho de que Venezuela, principal país miembro de la CAN, abandonó este mecanismo luego de 33 años de participación y formalizó su ingreso como miembro pleno al Mercosur. Con esto, se generó desde la segunda mitad del año una nueva situación de equilibrios que potenciaron al bloque atlántico,<sup>51</sup> conformado ahora por una comunidad de 262 millones de habitantes, que representa el 76% del PIB de la región.<sup>52</sup>

Las razones del retiro venezolano del área andina se fundamentan en la discrepancia originada por la acción bilateral de Colombia y Perú de suscribir acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, contraviniendo los principios del Mercado Común. Sin embargo, con anterioridad a su salida de la CAN, Venezuela había iniciado ya su proceso de incorporación

---

<sup>51</sup> El factor gravitante de Venezuela se deriva del peso económico y geopolítico de esta nación, dada su condición de productora de petróleo. En cifras de la Comunidad Sudamericana de Naciones, representa el 8% del PIB de Sudamérica (132.848 millones de dólares) y es además el segundo país exportador –después de Brasil–, con el 17% del total de ventas de la región (50.491 millones de dólares anuales en 2005).

<sup>52</sup> Indicadores de la CSN 1994-2005. Documento estadístico CAN. Junio 2006.

al Mercosur, hecho que planteaba la incompatibilidad jurídica de pertenencia a ambos mecanismos.

En cualquier caso, el retiro de Venezuela de la CAN es un proceso paulatino, que se ha concretado inicialmente en cuanto a la participación en las instancias políticas del grupo. Para los aspectos comerciales, estatutariamente la separación contempla un período máximo de cinco años<sup>53</sup>. Por otro lado, su adhesión al sistema del Mercosur no se completaría antes de 2010, ya que para asumir el acervo normativo del bloque, así como su arancel externo común, se prevé un proceso gradual de cuatro años, a partir de la ratificación de los parlamentos nacionales del protocolo de adhesión suscrito en julio de 2006.

#### **EL MARCO JURIDICO DE LA INTEGRACION REGIONAL: LA ALADI**

La ALADI es un acuerdo de integración de carácter intergubernamental. Creada por el Tratado de Montevideo de 1980 (TM80), está destinada a promover y regular el comercio entre los países que la integran. Actualmente congrega a diez miembros sudamericanos – Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela– además de México y Cuba.

A pesar de que esta Asociación no corresponde estrictamente a la clasificación de mecanismo de integración –desde el punto de vista del paradigma de construcción de la UE, y a que además trasciende el ámbito sudamericano, debe ser necesariamente incorporada al análisis de la integración subregional, por ser una entidad determinante en el impulso de los intercambios y, últimamente, considerando los nuevos objetivos que se ha planteado en cuanto a la profundización del proceso comercial y ampliación hacia otros aspectos de la integración.

Tradicionalmente la ALADI ha mantenido un rol principal de promoción y vigilancia de los acuerdos comerciales entre sus socios, autodefiniéndose como “el paraguas institucional y normativo de la integración regional”<sup>54</sup>, cuyo objetivo último es la conformación de un mercado común latinoamericano. Así, desde su creación ha operado como marco jurídico para la suscripción de acuerdos comerciales y de complementación y cooperación económica entre estos países.

Para la consecución de un mercado común regional, promueve la creación de un área de preferencias económicas a través de Acuerdos Regionales<sup>55</sup> –que rigen a todos los miembros

---

<sup>53</sup> En este proceso, ambas partes suscribieron, en el mes de agosto, un memorando para mantener vigentes las preferencias del programa de liberación andino y, en breve plazo, deberán acordar nuevas normas de regulación de los intercambios y para la solución de controversias.

<sup>54</sup> [www.aladi.org/perfil](http://www.aladi.org/perfil)

<sup>55</sup> De apertura de mercados, de preferencias arancelarias regionales, de cooperación científica y tecnológica, de cooperación e intercambio de bienes en las áreas cultural, educacional y científica y de promoción comercial mediante la superación de obstáculos técnicos al comercio.

de la Asociación– y Acuerdos de Alcance Parcial<sup>56</sup> –entre dos o más miembros–, dentro de los que se incluyen protocolos adicionales en los más diversos ámbitos.

El papel que ha jugado en la integración regional se aprecia, por ejemplo, en el caso del Mercosur. Éste nace jurídicamente a través del Tratado de Asunción (TA), del 26 de marzo de 1991, pero se constituye efectivamente en el marco de la ALADI, mediante el Acuerdo de Complementación Económica de Alcance Parcial N°18, del 29 de noviembre del mismo año, que establece las condiciones para el logro del mercado común previsto en el tratado fundacional.

El propio TA destaca en tres de sus artículos el vínculo con la ALADI, al señalar que el Mercosur cumple el objetivo de desarrollar en forma progresiva la integración latinoamericana, prevista en el TM80. Asimismo, los países del Mercosur declaran que mantendrán los compromisos suscritos al amparo de la ALADI y definen, además, la posibilidad de ampliación del bloque en el ámbito de los miembros de la Asociación.

En términos de su impacto, conviene señalar que entre los países ALADI se han suscrito 99 acuerdos de comercio preferencial. De éstos, 14 corresponden a Acuerdos de Libre Comercio, que cubren el 84,2% del comercio intrarregional al año 2005.<sup>57</sup>

#### **EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL EN EL EJE ANDINO**

La Comunidad Andina de Naciones es la agrupación regional de más larga data en el espacio sudamericano. Surge en 1969, como Pacto Andino, con cinco miembros fundadores: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Venezuela concreta su incorporación en 1973 y Chile se retira del Pacto en 1976.<sup>58</sup>

Desde su inicio, el Pacto Andino se dotó de una institucionalidad básica administrativa (*Junta del Acuerdo de Cartagena*), normativa (*Comisión del Acuerdo de Cartagena*) y un órgano consultivo (*Comité asesor Económico y Social*). PEI ente financiero que sustenta el proceso (*Corporación Andina de Fomento*) se creó en 1968, para apoyar el establecimiento del grupo.

A diez años de su fundación, el entonces Pacto Andino había ya construido una estructura a nivel ejecutivo (*Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores*), judicial (*Tribunal Andino de Justicia*) y legislativo (*Parlamento Andino*).

---

<sup>56</sup> De complementación económica y de renegociación del patrimonio histórico.

<sup>57</sup> Informe sobre la evolución del proceso de integración durante el año 2005. SG-ALADI, Mayo 2006.

<sup>58</sup> Cabe hacer notar que las razones de Chile para su retirada del grupo andino se basaron en la incompatibilidad de su política de liberación económica y de inserción internacional con un esquema andino más rígido, explicación que se repite en la no incorporación de Chile como miembro pleno al Mercosur. Sin embargo, este país participa en calidad de miembro asociado tanto en el Mercosur –desde 1996– como en la CAN –desde agosto de 2006–.

El Tribunal Andino de Justicia entra en funciones en 1983, con lo cual se comienza a ejercer una de las características más destacadas del proceso andino, que es la supranacionalidad, ejercida a través del principio de aplicabilidad directa de las normas comunitarias. Por último, en 1990 se agrega al orden institucional un *Consejo P cette histoire de construction residencial Andino*, como órgano decisario máximo.

Una segunda etapa institucional comienza en 1997, al incorporarse una orientación política a los objetivos comunitarios, que hasta ese momento eran básicamente comerciales. Con esto se establece una nueva práctica de integración, que se traduce en la creación de un nuevo marco institucional: *el Sistema Andino de Integración (SAI)*. En este contexto, el hasta entonces "Pacto Andino" pasa a denominarse "Comunidad Andina de Naciones" (CAN) y la *Junta del Acuerdo de Cartagena*, que anteriormente tenía solo atribuciones técnicas, es sustituida por una *Secretaría General*, de carácter político.

#### LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA INSTITUCIONALIDAD ANDINA

Este historial de construcción define algunas de las principales fortalezas del bloque, a saber, su "solidez institucional y capacidad técnica" y "un orden jurídico supranacional solo comparable con el de la Unión Europea".<sup>59</sup>

No obstante este entramado institucional y el largo camino recorrido por la CAN, el grupo presenta también debilidades en cuanto al logro de sus objetivos, los cuales están siendo abordados a través de nuevas entidades e instrumentos regionales.

Una de las principales deficiencias del proceso radica en que, luego de 37 años, aún no ha logrado constituirse en una unión aduanera perfecta. Sin embargo, las dificultades en alcanzar esta etapa de la integración no han implicado un freno al desarrollo del comercio, que ha venido incrementándose, apoyado por órganos como el Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE), creado en 2003.<sup>60</sup> En su primer informe este Comité da cuenta de un crecimiento del comercio intra-andino de un 58,5% entre los años 2003 y 2004.<sup>61</sup>

Asimismo, las pequeñas y medianas empresas se verán favorecidas con la creación de un Estatuto de la PyME andina, que establecerá los parámetros para la elaboración de políticas de apoyo a este sector. Este ordenamiento ha sido propuesto, a instancias de la Secretaría General de la CAN, por el Comité Subregional de la Pequeña y Mediana Industria<sup>62</sup>, como ente asesor. El Estatuto será complementado con un Sistema Andino de Garantías para el otorgamiento de créditos, y programas de innovación tecnológica.

<sup>59</sup> [www.comunidadandina.org/quienes](http://www.comunidadandina.org/quienes)

<sup>60</sup> Por Decisión 566 de la Comisión de la CAN, del 2 de Septiembre de 2003.

<sup>61</sup> Informe cuarta reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de las Exportaciones, CAAPE. SG-CAN, Julio 2005.

<sup>62</sup> Creado por la Decisión 209 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, del 16 de Mayo de 1986.

Por otra parte, a nivel de políticas industriales, el papel de la CAN ha sido decisivo en áreas como la automotriz, que ha llegado a constituirse en el principal rubro de intercambio en la subregión. El Convenio de Complementación Industrial en el Sector Automotriz entre Ecuador, Colombia y Venezuela –suscrito en 1993, y cuya última actualización está vigente desde 2000–, ha permitido la adopción de un Arancel Externo Común para los vehículos y una política común de ensamblaje, adecuando esta producción a las exigencias internacionales. De acuerdo a este Convenio, se estima que en los próximos 10 años la industria debería crecer en un 150% (de 212 mil a 500 mil unidades).<sup>63</sup>

En cuanto a la coordinación de políticas macroeconómicas, que han formado parte de los objetivos subregionales desde un inicio, las primeras tareas de armonización comenzaron recién en la segunda etapa andina de 1997, impulsadas e inspiradas por la Unión Europea. A pesar de los lentos avances –principalmente en el ámbito del diálogo fiscal, monitoreo y evaluación–, la CEPAL destaca que el proceso continúa desarrollándose, aun bajo condiciones macroeconómicas y fiscales adversas, a través del diálogo entre ministros y grupos técnicos y la creación de Programas de Acciones de Convergencia para el seguimiento del proceso.<sup>64</sup>

Por último, el Tribunal de Justicia andino ha tenido un papel fundamental en la aplicación del principio de supranacionalidad –que impone la jerarquía de la norma comunitaria sobre la nacional-. Aquí, los reglamentos andinos no se traspasan necesariamente de manera automática a los países, dado que se requiere muchas veces de la ejecución de trámites administrativos o parlamentarios para su adopción.

Esto ha conducido a que, entre 1995 y 2004, se hayan generado 173 dictámenes por incumplimientos, que fueron resueltos con cierta eficiencia por el TJ: de este total, 141 reclamos fueron solucionados (aproximadamente el 80%), quedando solo 32 casos pendientes.<sup>65</sup>

#### LA CONFIGURACION INSTITUCIONAL DEL MERCADO COMÚN DEL SUR

Frente a la larga data y avanzada creación institucional del proceso andino, el Mercosur aparece como una construcción de menor trayectoria y alcance y con un marco institucional menos desarrollado, que sustenta el objetivo de constituir un mercado común entre sus países miembros. El bloque tiene sus antecedentes directos en la convergencia argentino-brasileña, que va generando instrumentos de compromiso multidimensional a contar de

<sup>63</sup> [www.comunidadandina.org/automotor](http://www.comunidadandina.org/automotor)

<sup>64</sup> Sánchez Gómez, Manuel. "Coordinación macrofiscal en procesos de integración. Experiencias y desarrollos posibles en Latinoamérica". CEPAL, Noviembre 2005.

<sup>65</sup> Estado de la integración andina. Instituciones, mecanismos y disciplinas relacionadas con el comercio. Documento SG-CAN, Octubre 2004.

1985,<sup>66</sup> hasta llegar a la configuración del Mercosur en 1991, que reúne a las dos principales economías de Sudamérica junto a Paraguay y Uruguay. Así, una característica determinante de esta conformación inicial de cuatro miembros ha sido la fuerte asimetría entre sus socios.<sup>67</sup>

La propia definición del Mercosur da cuenta de un proceso de integración que, si bien surge por razones políticas estratégicas, originalmente se plantea como de índole económica y comercial, para lo cual se dota de una estructura institucional de nivel decisivo y consultivo, además de contemplar órganos de representación parlamentaria y de apoyo al sistema. En el tratado fundacional de 1991 se declara el objetivo de constitución del Mercosur, que debía ser cumplido por dos órganos: un *Consejo del Mercado Común* y un *Grupo Mercado Común*. Recién en 1994, año en el cual se estimaba debía concluir la etapa de transición para concretar el mercado común, el bloque se dota de una institucionalidad mayor, la cual queda establecida en el Protocolo de Ouro Preto (POP).

De acuerdo a este instrumento, tres instancias constituyen el máximo nivel que define la conducción del proceso:

- El *Consejo del Mercado Común (CMC)*, conformado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, que determina la orientación política del bloque. El CMC prevé además reuniones de ministros de 14 carteras diferentes, un *Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP)*, del cual participan los miembros asociados al bloque, y otros grupos de alto nivel para el examen de cuestiones que trascienden el ámbito económico. Desde el año 2003, se incluye además una *Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM)*, que presenta iniciativas al CMC sobre la integración intrarregional, negociaciones extrarregionales y para la promoción del mercado común.
- El *Grupo Mercado Común (GMC)*, integrado por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía, y de los Bancos Centrales de los países miembros, es la instancia ejecutiva responsable de determinar los programas de trabajo y de negociar acuerdos internacionales, por instrucciones del CMC. Está integrado por subgrupos de trabajo, grupos ad hoc, comisiones, comités sectoriales y reuniones especializadas.
- La *Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)* apoya al GMC en cuanto a la política comercial del bloque, a través de siete comités técnicos.

---

<sup>66</sup> Acta de Iguazú (1985), Programa de Cooperación e Integración entre Argentina y Brasil (1986), AAP 1 Argentina-Brasil (1986), Tratado de Cooperación e Integración entre Argentina y Brasil (1988), ACE 14 Argentina-Brasil (1990).

<sup>67</sup> De acuerdo a los indicadores de la Comunidad Sudamericana de Naciones 1994-2005, Brasil y Argentina representan prácticamente dos tercios del PIB sudamericano –53% y 12% respectivamente–, mientras Paraguay y Uruguay superan apenas el 1%. Igualmente, en términos de población, Brasil congrega casi a la mitad de los habitantes de América del Sur y, con Argentina, alcanzan al 60%, mientras que Paraguay y Uruguay juntos son apenas el 2,6% de la población sudamericana.

A nivel consultivo y representativo, el Mercosur cuenta desde 1998 con un *Foro Consultivo Económico Social (FCES)*, a través del cual se expresan los sectores de la economía y de la sociedad, y una *Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)*, integrada por un máximo de 64 parlamentarios de los países miembros.

El bloque ha sido apoyado por una *Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM)*, con sede en Montevideo, la cual, a contar de 2003, pasó a convertirse en *Secretaría del Mercosur*, asumiendo un carácter técnico, para acompañar la profundización del proceso de integración del bloque. En ese mismo año se suscribe el Protocolo de Olivos (PO), que pone en vigencia desde 2004 un *Tribunal Permanente de Revisión (TPR)*, órgano de solución de controversias que funciona junto a otros tribunales ad hoc.

#### FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL EN EL MERCOSUR

En sus quince años de historia, el Mercosur aún no se ha constituido como un Mercado Común, si bien ha evolucionado en la conformación de su unión aduanera, en un camino no exento de problemas en cuanto a los objetivos de armonización.<sup>68</sup>

Asimismo, las normativas institucionales han sido modificadas al menos una decena de veces, generando incertidumbres jurídicas que afectan la inversión externa. A esto se suman las medidas unilaterales adoptadas por los países miembros y la falta de coordinación de políticas macroeconómicas, que quedan en evidencia en las sucesivas crisis comerciales al interior del bloque.<sup>69</sup>

Estos conflictos comerciales han encontrado además una baja respuesta en los mecanismos previstos para la solución de controversias del Mercosur, debiendo resolverse, en definitiva, en el marco de la Organización Mundial del Comercio. Esta situación debería superarse con la reciente creación del Tribunal Permanente de Revisión, con sede en Paraguay.

En cualquier caso, el problema sustantivo en el funcionamiento del Mercosur se deriva del carácter intergubernamental de su institucionalidad y en la imprecisión de sus propios instrumentos jurídicos, que han incidido en una deficiente implementación de sus normas.

En efecto, el sistema de decisiones intergubernamental plantea una fase intermedia de incorporación en los territorios nacionales de las decisiones, resoluciones y directrices de los órganos regionales. Así, si bien las decisiones en el Mercosur son tomadas por consenso y

---

<sup>68</sup> Así por ejemplo, el Mercosur posee un Arancel Externo Común con rangos tarifarios del 0 al 20%, y con un régimen de excepciones transitorias y diferenciadas entre los países –con un máximo de 100 para Brasil y Argentina, 225 para Uruguay y 649 para Paraguay– que deberán ser eliminadas al 31 de diciembre de 2008, según la Decisión CMC 38/05.

<sup>69</sup> "Un dilema para el Mercosur: Unión Aduanera o Zona de Libre Comercio". Boletín Mercosur N° 73, Abril 2001. Fundación BankBoston Argentina.

son de carácter obligatorio, no se traspasan de manera automática y directa, sino que son "internalizadas" por los estados miembros, que deben adoptar las medidas necesarias, según lo prescrito en el artículo 38 del Protocolo de Ouro Preto.

Es importante señalar que este instrumento no menciona explícitamente la supremacía de la norma regional sobre la nacional, por lo cual cada país establece modalidades diferentes de adaptación de la legislación regional a sus sistemas constitucionales. De esta manera, la norma Mercosur adquiere diversos valores en cada país –entre lo supra y lo infraconstitucional–, generando además niveles de cumplimiento divergentes en los países miembros.

Igualmente, el artículo 42 del mismo Protocolo reafirma la obligatoriedad de las normas regionales, pero desliza una ambigüedad al señalar que "cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales", situación que ha ido precisándose en cinco Decisiones emanadas del CMC entre el año 2000 y 2004.

La baja aplicabilidad de las normas queda de manifiesto en una evaluación del primer decenio del Mercosur realizada en la Secretaría del bloque, y que revela que, entre 1991 y septiembre de 2002, de 149 Decisiones emitidas por el CMC, solo 44 habían sido asumidas en el total de los estados miembros (30%). Respecto a las 604 Resoluciones del GMC, solo se habían internalizado 224 (37%). Y en cuanto a las Directivas de la CCM, de las 90 generadas en el período, se habían adoptado 45 (50%).<sup>70</sup>

Asimismo, la debilidad en la aplicación de políticas comunes definidas por la institucionalidad del Mercosur queda en evidencia en el caso del sector automotriz, que fue armonizado recién el año 2000, por la Decisión CMC 70/00. A la fecha, esta Decisión no ha sido adoptada por los países, por lo cual la política automotriz del Mercosur se rige, en la práctica, por acuerdos bilaterales.

En cuanto a la coordinación de políticas macroeconómicas, el Mercosur aborda este ámbito desde su relanzamiento en 2000. Los avances aquí han estado restringidos a la armonización de estadísticas y han tenido "escasa influencia en el accionar fiscal de cada país". La CEPAL ha señalado como problemas la "falta de información de base en algunos países" y un accionar del GMC poco difundido y conocido en los países. A esto se suma la falta de recursos presupuestarios aportados por los países para promover este proceso, situación que afecta tanto al Mercosur como a la CAN.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Documentación del Seminario "Las normas de derecho originario y derivado del Mercosur. Su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los estados partes". Secretaría Administrativa del Mercosur, 26 y 27 Septiembre de 2002, en base a datos de la SAM.

<sup>71</sup> Sánchez Gómez, Manuel. "Coordinación macrofiscal en procesos de integración. Experiencias y desarrollos posibles en Latinoamérica". CEPAL, 7 Noviembre 2005.

## NUEVAS ORIENTACIONES ESTRATEGICAS DE LOS MECANISMOS SUDAMERICANOS

Un hecho común a los dos mecanismos de integración sudamericanos, y que se aprecia también en la ALADI, es la nueva orientación estratégica que se han propuesto en vistas de dar un salto cualitativo al proceso integrador.

Por una parte, la **ALADI** ha emprendido desde 2004 una nueva etapa de profundización y mayor envergadura de sus objetivos, señalada en tres decisiones de su Consejo de Ministros: la Resolución 59, que sienta las bases para la instauración progresiva de un Espacio de Libre Comercio entre sus miembros, de manera de remover los obstáculos a la circulación de bienes, personas, servicios y capitales “sin reproducir a escala regional el modelo europeo”.<sup>72</sup> La Resolución 60, que plantea la incorporación de ocho nuevos ámbitos de acción: integración física, sociedad de la información, asimetrías, participación de la sociedad civil, integración productiva, temas culturales y educativos, y un pilar académico para la capacitación en integración. Y la Resolución 61, que se refiere más precisamente al tratamiento de las asimetrías, a través de la participación de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo –Bolivia, Ecuador y Paraguay– en el proceso de integración.

Con estas resoluciones la ALADI pretende reforzar su misión de promotora de la integración latinoamericana, mermada desde su surgimiento por el contexto poco favorable para el comercio intrarregional, producto de la crisis de la deuda de los años 80 y otros factores internacionales que afectaron el intercambio y frenaron el crecimiento regional en la denominada “década perdida”. En tanto, la **CAN** implementa ese mismo año 2004 un nuevo diseño estratégico, que pretende articular la agenda de desarrollo interno con la agenda de inserción internacional, y que se basa en tres ejes de acción: profundización de la integración comercial, fomento del desarrollo y la competitividad –mediante la ejecución de programas en el ámbito rural, fronterizo, microempresarial, energético e infraestructural, entre otros–, y el impulso de una política de cooperación política y social.

Esta ampliación de los ámbitos de la integración andina se deriva de la nueva orientación del proceso emprendida en 1997 y que se consagra en la Cumbre de Quirama, Colombia, en 2003, donde se releva la dimensión social del proceso, estableciéndose un Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS). Por otro lado, en 2005 se define como elemento prioritario de la agenda andina el objetivo de la integración latinoamericana, para lo cual se considera a la CAN como espacio de articulación de este propósito, en función de la construcción de una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y, luego, de una Comunidad Latinoamericana.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Exposición del Secretario General de la ALADI, Didier Opertti, en la reunión del Consejo Permanente de la OEA, 5 de Diciembre de 2005.

<sup>73</sup> Exposición del Secretario General de la CAN, Allan Wagner, en el Parlamento Andino. Bogotá, 21 de Julio de 2005.

El **Mercosur**, por su parte, emprende el año 2000 una etapa de relanzamiento, destinada a reforzar la Unión Aduanera tanto a nivel intracomunitario como externo, de manera de avanzar en la conformación del mercado común, buscando la convergencia y coordinación macroeconómica en los ámbitos de políticas fiscales y monetarias, al igual que en otras áreas como el fortalecimiento institucional.

En esta línea, el Programa de Trabajo 2004-2006 del Mercosur proyecta acciones en el ámbito económico-comercial, social, institucional y en nuevos temas de la agenda de integración del Mercosur, tales como la cooperación en Ciencia y Tecnología y la integración física y energética.<sup>74</sup>

Asimismo, la cumbre del Mercosur de diciembre de 2005, efectuada en Montevideo, Uruguay, abre una nueva etapa a nivel político, con la decisión de crear el Parlamento del Sur (Parlasur), órgano deliberante que incorporará un primer elemento de supranacionalidad al proceso Mercosur. El Parlasur debería entrar en funciones en diciembre de 2006, con representantes designados, para constituirse en un parlamento elegido por sufragio ciudadano antes de 2011. En la misma cumbre, el bloque aprueba también su primera ampliación, con la incorporación de Venezuela como "miembro pleno en proceso de adhesión". Este paso abre además, jurídicamente, la posibilidad de ingreso al Mercosur a los demás países ALADI.

Por otra parte, la cumbre de julio de 2006, realizada en Córdoba, Argentina, ratifica este salto cualitativo, reforzando los elementos políticos que permitan dinamizar el proceso de integración. Se plantea así un cambio de orientación estratégica, plasmada en la creación de una nueva institucionalidad para la coordinación de políticas en ámbitos claves: desarrollo social, democracia, productividad, coordinación financiera y gestión de la integración. De esta forma, se crea un Instituto Social del Mercosur –para la lucha concertada contra la pobreza y la desigualdad–, un Observatorio de la Calidad Democrática –que resguardará los estándares de gobernabilidad, mediante indicadores de aplicación de la cláusula democrática del Mercosur<sup>75</sup>–, un Instituto del Mercosur Productivo –destinado a fomentar la competitividad y complementación industrial– y un Banco de Desarrollo Regional –para financiar proyectos de infraestructura y coordinar una estrategia financiera regional–.

<sup>74</sup> La Decisión 26/03 del CMC define un plan de trabajo 2004-2006 en las siguientes áreas: 1) Ambito Económico-Comercial: Arancel Externo Común. Aspectos aduaneros y comercio intrazona, Tratamiento de las Zonas Francas, Defensa Comercial y de la Competencia, Integración productiva, Fondos Estructurales, Integración fronteriza, Promoción conjunta de exportaciones a extrazona, Evaluación de la conformidad de productos y reglamentos técnicos, Disciplinas sobre Incentivos, Armonización tributaria, Coordinación macroeconómica, Mercado Regional de Capitales, Políticas Agrícolas, Biotecnología, Facilitación empresarial, Negociaciones Externas, Compras Gubernamentales. 2) Ambito Social: Participación de la sociedad civil, Temas Sociales, Visibilidad Cultural, Mercosur Ciudadano, Circulación de mano de obra y promoción de los derechos de los trabajadores, Educación para el Mercosur, Derechos Humanos. 3) Ambito Institucional: Parlamento Mercosur, Fortalecimiento institucional. 4) Nueva agenda de la integración: Programa de cooperación de Ciencia y Tecnología, Integración física y energética.

<sup>75</sup> El Protocolo de Ushuaia establece como requisito de pertenencia al bloque la plena vigencia de la democracia en sus países miembros y asociados.

Además, se instalará en Montevideo una Escuela de Gestión Pública, para apoyar la formación en políticas y gestión de la integración regional.

#### **EL SISTEMA INSTITUCIONAL CAN, MERCOSUR Y UE: PARALELOS Y DIFERENCIAS**

Los procesos de integración sudamericanos tienen en la base de su construcción institucional una clara inspiración en la estructura comunitaria europea, principalmente en el caso andino, aun cuando no se replica la progresión de las fases de construcción de la UE, pues en el caso de América Latina la evolución de la integración obedece a lógicas e intereses distintos y, por tanto, con etapas que se cumplen en otros órdenes.

##### **►UE/CAN<sup>76</sup>**

La UE, como entidad regional y organismo internacional, se administra a través de un sistema institucional mixto, que comprende instituciones de carácter supranacional y de tipo intergubernamental. En las primeras se manifiesta el concepto más avanzado en cuanto al alcance de la integración regional, expresado en la cesión de soberanía para la toma de decisiones, en función de objetivos comunes.

Este concepto se aprecia también, y como único ejemplo, en la CAN, a través del principio de aplicación directa de la normatividad andina. En efecto, –y a pesar de las deficiencias que puedan apreciarse al evaluar la puesta en práctica de este concepto de supranacionalidad–, uno de los aspectos más desarrollados en el nivel de integración de este mecanismo es la generación de un derecho comunitario andino, de aplicabilidad directa y supremacía frente a las normas nacionales. “En virtud de dicha supranacionalidad, las Decisiones de la Comisión y del Consejo de Cancilleres son de obligatorio cumplimiento, entran en vigencia a partir de la fecha de su publicación, y generan la obligación para los países de no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a la normativa comunitaria.”<sup>77</sup> El Tribunal Andino de Justicia y la Secretaría General de la CAN son las instancias encargadas de velar por el cumplimiento de este principio.

Más allá de esta característica europea y andina, cabe señalar que ambos procesos no son comparables, dado el diferente nivel de profundidad de sus procesos de integración, desde una perspectiva clásica. Mientras la UE es un mercado común completo e incluso más avanzado –un mercado interior–, la CAN recién alcanzó la conclusión de una zona de libre comercio entre sus miembros en diciembre de 2005 y aún no ha concluido un arancel externo común que la convierta en unión aduanera. Sin embargo, la CAN ha avanzado significativamente en otros aspectos como el libre comercio de servicios y en la circulación

---

<sup>76</sup> Se ha utilizado como fuente de comparación la información oficial de las páginas de la Unión Europea <http://europa.eu.int>, y de la Comunidad Andina de Naciones, [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

<sup>77</sup> Palabras del Secretario General de la CAN, Allan Wagner, en la conmemoración de los 27 años del Tribunal de Justicia andino. Quito, 1 de Junio de 2006.

de personas, con decisiones como la generación de un pasaporte comunitario andino, en vigencia desde 2005. En el ámbito macroeconómico, destaca también la adopción de criterios de convergencia en materia de inflación, deuda pública y déficit fiscal, similares a los criterios de armonización europeos.

En un análisis comparativo entre sus principales órganos institucionales, es posible señalar que el *Consejo Presidencial Andino* tiene su equivalente en el *Consejo Europeo* –como parte del Consejo de la UE–, en tanto máximas instancias decisorias, conformadas por los jefes de Estado o de Gobierno de los estados miembros. Allí recae la presidencia rotatoria de la comunidad de países –anual, en el caso andino, y semestral, en el europeo–. Asimismo, el *Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores* tiene su correlato en el *Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores de la UE*, pues ejercen funciones similares de decisión y coordinación en cuanto a la conducción del proceso de integración y a su relacionamiento externo. Ambos órganos formulan y ejecutan sus políticas exteriores comunes y reside en ellos la responsabilidad de suscribir convenios y acuerdos extrarregionales sobre temas de política exterior.<sup>78</sup> La distinción radica en que la UE posee un órgano mayor, que ejerce además un poder legislativo y de definición presupuestaria –en codecisión con el Parlamento Europeo–, así como la coordinación de las políticas económicas generales y las medidas de cooperación policial y judicial penal. Este órgano es el *Consejo de la UE*, que adopta nueve configuraciones distintas, siendo solo la primera de ellas la de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores.<sup>79</sup>

La *Comisión Europea* y la *Comisión de la CAN* son ambos órganos normativos en materia comercial, velan por el cumplimiento de los objetivos de los tratados fundacionales y coordinan las negociaciones internacionales en los ámbitos de su competencia. No obstante, difieren en cuanto a la complejidad de su conformación. En el caso andino, es de un representante por país miembro para todas las materias de interés general y su presidente está facultado para convocar a una Comisión ampliada para tocar asuntos específicos, mientras que en la UE la Comisión tiene una estructura permanente de 26 Direcciones Generales y nueve servicios, a cargo de un colegio de 25 comisarios representantes de cada estado miembro, encargados de 25 materias, y coordinados por un presidente. No obstante, la diferencia más sustantiva aquí es que se habla de la Comisión Europea como el órgano ejecutivo de la UE, papel que en el caso andino recae en su Secretaría General.

El *Parlamento Europeo* y el *Parlamento Andino* comparten la función deliberante y de representación popular. En el caso del PE, está compuesto por 732 eurodiputados elegidos

<sup>78</sup> Entre éstos se encuentra el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la UE y la CAN, de 15 de Diciembre de 2003 y los suscritos con China (2000) e India (2003) en el mismo ámbito.

<sup>79</sup> Existen también Consejos de Asuntos Económicos y Financieros; de Competitividad; de Cooperación en los ámbitos de la Justicia y de Asuntos de Interior; de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; de Transporte, Telecomunicaciones y Energía; de Agricultura y Pesca; de Medio ambiente; y de Educación, Juventud y Cultura.

por votación directa de los ciudadanos de cada uno de los países de la UE, mientras que en el Parlamento Europeo la representación es de cinco parlamentarios por país miembro y solo en dos países (Ecuador y Perú –este último, a contar de abril de 2006–) son elegidos por sufragio directo. Ambos parlamentos participan en el proceso de generación legislativa comunitaria, pero en el caso europeo, se le confieren al PE además atribuciones presupuestarias y de control del Ejecutivo.

Los Tribunales de Justicia andino y europeo comparten funciones en cuanto a resguardar la legalidad de la normativa comunitaria. En el caso andino, está representado por cinco jueces por país miembro, mientras que en el europeo, por un total de 25 jueces. El Comité Económico y Social Europeo, como órgano consultivo, tiene su correspondencia en los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andino, en el sentido de representar los intereses de la sociedad civil en el proceso de integración.

Por último, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas son órganos financieros de la CAN, que cuentan con accionistas de países extra-andinos, mientras que el Banco Europeo de Inversiones es un órgano regional que financia la integración y el desarrollo económico y social de los países de la UE y además, de países terceros, de acuerdo a los lineamientos de la cooperación europea.

AMBITOS	INSTITUCIONES UE	INSTITUCIONES SISTEMA ANDINO DE INTEGRACION
Ejecutivo	- Consejo Europeo	- Consejo Presidencial Andino
	- Consejo de la Unión Europea	- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores
	- Comisión Europea	- Comisión de la Comunidad Andina - Secretaría General de la Comunidad Andina
Legislativo	- Parlamento Europeo	- Parlamento Andino
Judicial	- Tribunal de Justicia	- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina
	- Tribunal de Cuentas	
Consultivo/Social	- Comité Económico y Social Europeo	- Consejo Consultivo Empresarial Andino - Consejo Consultivo Laboral Andino
		- Organismo Andino de Salud Hipólito Unanue
		- Convenio Simón Rodríguez
Financiero	- Banco Central Europeo	
	- Banco Europeo de Inversiones	- Corporación Andina de Fomento (CAF) - Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)
Territorial	- Comité de las Regiones	
Educativo		- Universidad Andina Simón Bolívar

#### ►UE/MERCOSUR<sup>80</sup>

En el caso de la Unión Europea y el Mercosur, existe un menor grado de comparación de sus instituciones, dado que este último es apenas un proceso de una década y media, y referido básicamente a la construcción de un mercado único, objetivo ampliamente superado en la UE y que es regulado principalmente a través de la Comisión Europea. Asimismo, los órganos del bloque sudamericano son de índole intergubernamental, a diferencia del proceso europeo, que incorpora instancias supranacionales. Esta característica constituye el factor determinante en cuanto a la forma que adopta el proceso decisional en ambos bloques.

A nivel comparativo, el *Consejo del Mercado Común (CMC)* es asimilable en algunos aspectos al *Consejo de la UE*, por cuanto ambos son órganos decisarios máximos, encargados de definir la orientación política de la integración. En el caso del Mercosur, está integrado por ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, y en la UE, se conforma de nueve maneras distintas, según el tema en cuestión. Ambos se reúnen a nivel de jefes de Estado una vez por semestre. Sin embargo, el CMC tiene también funciones más propias de la Comisión Europea, como velar por el cumplimiento del tratado fundacional del Mercosur, formular políticas para la conformación del mercado común y negociar y suscribir acuerdos con países terceros.

El CMC cuenta con órganos auxiliares, como la *Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM)*, creada en 2003, y que mantiene un rol similar al *COREPER II* europeo, pero con mayores atribuciones, pues actúa además como vínculo con las instancias políticas del Mercosur, puede presentar iniciativas, gestionar y suscribir proyectos de cooperación técnica y su presidente está facultado para representar al bloque en sus relaciones externas. Por su parte, el *Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP)* complementa el eje económico, profundizando la cooperación política entre los estados miembros y asociados al Mercosur.

El *Grupo Mercado Común (GMC)* comparte con la *Comisión Europea (CE)* el hecho de cumplir funciones ejecutivas, para lo cual se apoya de la *Secretaría técnica* del Mercosur y de la *Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)*. A diferencia de la CE, que cuenta con 25 carteras, el GMC está integrado por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y de los Bancos Centrales de los países miembros, lo cual determina un ámbito de acción más restringido. Sin embargo, atiende otras materias a través de 15 subgrupos de trabajo. Al igual que la CE, el GMC vela también por el cumplimiento del tratado fundacional, propone proyectos de decisión al Consejo de Mercado Común y fija programas para el cumplimiento del mercado común. Ejerce además funciones

<sup>80</sup> Se ha utilizado como fuente de comparación la información oficial de las páginas de la Unión Europea <http://europa.eu.int>, de la Secretaría del Mercosur, [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy) y de la Comisión Sectorial del Mercosur [www.comisec.org.uy](http://www.comisec.org.uy)

similares a las del *Parlamento Europeo*, en cuanto a la aprobación del presupuesto de la Secretaría, y del *Banco Central Europeo*, mediante la adopción de medidas financieras. Sus resoluciones son de carácter vinculante.

La *Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)* es un órgano destinado a asistir al GMC en la puesta en funcionamiento de la Unión Aduanera, velando por la aplicación de los instrumentos de política comercial común y dando seguimiento a los temas del comercio intra y extra Mercosur, funciones ejercidas en la UE por la *Comisión Europea*.

Los tres principales órganos del Mercosur (CMC, GMC y CCM) son asesorados, desde 2003, por la *Secretaría del Mercosur*, que ha evolucionado desde una primera concepción administrativa hacia funciones operativas y de asistencia técnica destinadas a potenciar el funcionamiento institucional, con lo cual puede incluso seleccionar, ejecutar y controlar proyectos de cooperación técnica.

El *Foro Consultivo Económico y Social (FCES)* se inspira claramente en el *Consejo Económico y Social Europeo (CESE)*, en cuanto a su objetivo de representación de los sectores económicos y sociales y a su carácter de órgano consultivo, que se expresa a través de Recomendaciones.

La *Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)*, si bien congrega a una representación parlamentaria de los países miembros, tiene un alcance más reducido respecto a las facultades del *Parlamento Europeo (PE)*. En este sentido, la CPC solamente apoya en la aceleración de los procedimientos nacionales para la entrada en vigencia de las normativas del Mercosur, y ayuda a la armonización de legislaciones. A instancias de la CMC, puede emitir Recomendaciones sobre temas específicos.

Aquí es importante destacar, como parte del proceso de fortalecimiento institucional, la gestación del *Parlamento del Sur*, con funciones de representatividad similares al *Parlamento Europeo*, y que debería entrar en funciones, en una primera etapa, en diciembre de 2006. Esta instancia marcará un nuevo salto cualitativo al proceso de internalización normativo en el Mercosur, concretando así una participación activa de la ciudadanía en el desarrollo de la integración, a través de la elección por sufragio directo de sus representantes para la subregión.

Igualmente, el mecanismo sudamericano se dotó en 2004 de un órgano de solución de controversias, el *Tribunal Permanente de Revisión (TPR)*, conocido como *Tribunal de Olivos*, que, junto a los *Tribunales Ad Hoc del Mercosur (TAHM)*, dirimen conflictos económico-comerciales. El TPR tiene competencias para litigios entre privados, entre Estados o entre particulares y Estados, y sus sentencias son irreversibles y obligatorias para los países y ciudadanos miembros del Mercosur. Por su parte, el *Tribunal de Justicia de la UE* aborda otras materias de interés comunitario y pueden recurrir a él los Estados y los ciudadanos

europeos. La creación del TPR constituye un importante avance institucional, que pretende superar uno de los principales déficits del Mercosur, cual es la solución de controversias.

Por último, el *Tribunal Administrativo Laboral (TAL)* atiende las reclamaciones del personal de las instituciones del Mercosur. En tanto, el *Tribunal de Cuentas* europeo es también un órgano interno, pero encargado de controlar el desempeño financiero de las instituciones comunitarias.

AMBITO	INSTITUCIONES UE	INSTITUCIONES MERCOSUR
Ejecutivo	- Consejo de la Unión Europea	- Consejo del Mercado Común (CMC) - Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) - Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP)
	- Comisión Europea	- Grupo Mercado Común (GMC) - Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)
		- Secretaría del Mercosur (SM)
Legislativo	- Parlamento Europeo	- Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) - Parlamento del Sur (en gestación)
Judicial	- Tribunal de Justicia	- Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPR)
	- Tribunal de Cuentas	- Tribunal Administrativo-Laboral del Mercosur (TAL)
Consultivo/Social	- Comité Económico y Social Europeo	- Foro Consultivo Económico-Social (FCES)
Financiero	- Banco Central Europeo	
	- Banco Europeo de Inversiones	
Territorial	- Comité de las Regiones	- Foro Consultivo de Municipios, Estados federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR)

### 3.2 LOS MECANISMOS DE INTEGRACION SUDAMERICANOS Y SU CONEXIÓN CON LA CIUDADANIA

#### PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA INTEGRACION REGIONAL

Uno de los elementos centrales de cualquier proceso de integración es la capacidad de responder a las necesidades de la ciudadanía y de involucrarla participativamente en la construcción del espacio integrado. En el caso sudamericano, independientemente de los distintos grados de desarrollo de la CAN y del Mercosur, este objetivo de aproximación a la sociedad civil, al igual que en el caso europeo, ha sido uno de los principales déficits del proceso. La integración regional es en sí un fenómeno complejo y lejano a la comprensión del ciudadano común, por lo cual, y para que tenga un amplio alcance, se requieren planteamientos estratégicos en los ámbitos académicos, comunicacionales y en la promoción de los canales de participación.

De esta forma, aun cuando la opinión pública es favorable en un 85% a la integración económica latinoamericana,<sup>81</sup> se trata más bien de una percepción intuitiva, puesto que el

<sup>81</sup> Informe Latinobarómetro 2005.

conocimiento de estas dinámicas no es fomentado ni por los centros de formación ni por los medios de comunicación, responsables primarios de la creación de una conciencia de unidad. Esto, sumado a la escasa interacción de los sectores no estatales en el ámbito regional, conduce a que la ciudadanía no perciba efectivamente los beneficios prácticos de la integración.

No obstante, es importante dar cuenta de los esfuerzos realizados desde los propios sistemas de integración para incorporar a la sociedad civil en los proyectos integrationistas. Así por ejemplo, tanto la CAN como el Mercosur establecieron desde sus inicios, y dentro del aparato institucional regional, mecanismos para atender a los sectores económicos y sociales. Asimismo, han emprendido, como parte de su fase de profundización y replanteamiento, una cantidad importante de iniciativas para recuperar esta deficiencia de participación ciudadana.

Además de examinar algunos de estos canales previstos en la institucionalidad de la integración sudamericana, resulta interesante destacar también las experiencias paralelas generadas a nivel nacional, local y desde la propia sociedad civil para su acercamiento a las instancias regionales.

#### **LA SOCIEDAD CIVIL EN LA INSTITUCIONALIDAD DE LA CAN**

El Acuerdo de Cartagena, constitutivo del Pacto Andino de 1969, se propuso entre sus objetivos fundacionales el "mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión". De esta forma, previó desde su inicio un Comité asesor Económico y Social, que luego la Comunidad Andina transformó en dos órganos: los consejos consultivos Laboral y Empresarial andinos.

No obstante, esta prioridad original se vio postergada en la década de los 90, por el peso de los factores económicos. Así, el nuevo siglo dio lugar a una reorientación del proceso andino y a la reflotación de su objetivo social. Para ello, en la Cumbre de Quirama (Colombia) de 2003 la CAN plantea impulsar esta dimensión de la integración a través de una Agenda Social. Este plan se sitúa en el propósito andino de "desarrollo con inclusión social" y aborda tres ámbitos: los aspectos sociolaborales y educativos, la participación ciudadana para democratizar la integración y la promoción del desarrollo social para contribuir a la cohesión social en la subregión andina".<sup>82</sup>

En 2004 se confirma este salto cualitativo con la aprobación de un Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), elaborado de manera conjunta por los sectores gubernamentales, no gubernamentales y académicos de los cinco países andinos, para la ejecución de iniciativas de alcance subregional y el establecimiento de criterios comunes para las políticas sociales andinas, de manera de definir un "horizonte social comunitario" en ámbitos tan

---

<sup>82</sup> [www.comunidadandina.org/agendasocial.htm](http://www.comunidadandina.org/agendasocial.htm)

diversos como trabajo, medio ambiente, salud, educación, cultura, desarrollo rural, seguridad alimentaria y fronteras.

En este contexto se reenmarcan iniciativas establecidas previamente dentro de la institucionalidad andina, como el Convenio Hipólito Unanue, organismo regional de salud, que cuenta entre sus logros, por ejemplo, la reducción de costos de medicamentos contra el Sida y el combate a la malaria en las fronteras andinas. Asimismo, el Convenio Simón Rodríguez se había transformado ya el año 2001 en un foro de debate, participación y coordinación para los temas sociolaborales de la CAN. En 2002 se crea también la Mesa de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, entidad consultiva destinada a incorporar a estos grupos, especialmente relevantes en los países andinos, en el proceso regional. Ese mismo año se constituye además un Observatorio Laboral Andino en un acuerdo entre el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo andinos y los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral.

El año 2004, con el nuevo diseño estratégico de la integración, que pretende implementar un proceso inclusivo del tipo *bottom-up*, se incorporan nuevas instancias de participación social, como es el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social, que funciona a través de comités nacionales para el desarrollo y ejecución de proyectos, con participación de sectores estatales, académicos y de organizaciones sociales. Por su parte, el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales, creado ese mismo año, otorga una dimensión territorial al proceso subregional. Se reactiva el Comité de las Pequeñas y Medianas Industrias, se crea el Consejo Andino de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales, se aprueban los instrumentos andinos de seguridad social y de seguridad y salud en el trabajo y se establece un programa de incorporación del tema de la integración en los programas educativos escolares andinos. A esto deberán sumarse otras iniciativas, como la Red andina de organizaciones sociales no gubernamentales y entidades académicas en apoyo al PIDS.

Conviene destacar también el compromiso andino con la cohesión social, objetivo impulsado en la Cumbre de Guadalajara entre la UE y América Latina en 2004, el cual es abordado a través del PIDS, de la política de empleo y del apoyo a las PyMEs con enfoque territorial. Todas estas instancias están en proceso de implementación, por lo cual resulta prematuro medir sus impactos. No obstante, conviene señalar que, respecto a esta prioridad social estratégica, existe una voluntad de superación a partir del reconocimiento de "la debilidad de las instituciones que aqueja a los países andinos y el concomitante escaso ejercicio de ciudadanía"<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Wagner, Allan. "La agenda social de la integración andina. Hacia una estrategia comunitaria de cohesión social". Bruselas, marzo 2006.

Aún así, es posible dar cuenta de avances en el nuevo período de la integración andina respecto a la inclusión social, en ámbitos que son propios de un Mercado Común. El año 2001 se avanza en la libre circulación de personas, eximiéndose el uso de pasaportes entre los países andinos para fines de turismo, y el año 2003 se da un nuevo paso con la aprobación del instrumento andino de migración laboral, que permitirá gradualmente el establecimiento de los nacionales en otros países de la CAN con fines laborales.

#### **EL MERCOSUR Y SU APROXIMACIÓN A LA CIUDADANÍA**

Si bien el objetivo central del tratado constitutivo del Mercosur es la conformación de un Mercado Común entre sus miembros, y dado que este propósito es la expresión de una decisión estratégica política de convivencia para el desarrollo, el bloque ha ido incorporando paulatinamente una dimensión ciudadana y social en la construcción de su institucionalidad.

Esto cobra mayor relevancia desde el año 2000, con la decisión de relanzamiento del Mercosur, que plantea una reorientación del proceso. En ese año, el "Mercosur político" – integrado además por Bolivia y Chile– proclama la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social. Asimismo, en el Consenso de Buenos Aires, suscrito en 2003 por los presidentes de Brasil y Argentina, se confirma este mayor alcance de la integración, al calificar al Mercosur como un proceso de índole no solo económica, sino también política, valórica y social, por lo cual se establece el compromiso de impulsar la participación activa de la sociedad civil, "fortaleciendo los órganos existentes".

El órgano previsto para estos fines en la arquitectura del Mercosur es el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), que sea crea en 1994 para representar a dichos sectores, y que inicia sus funciones recién en 1996. Sin embargo, el propio FCES da cuenta en una de sus directivas de 2005 de la escasa relevancia del Foro, reclamando al CMC que "se aplique efectivamente en la realidad" la participación de este órgano consultivo, llamando a que sea previamente consultado en los temas de integración. Igualmente, señala la necesidad de transparencia y acceso a la información, "situación que no se da en forma equitativa en todos nuestros países". Resulta revelador además que, a pesar de tratarse de un órgano oficial del Mercosur, todas las actividades del FCES son financiadas por aportes de organizaciones económicas y sociales y por la cooperación internacional.<sup>84</sup>

En cualquier caso, el FCES tiene distintas expresiones en los niveles nacionales. Así por ejemplo, en Argentina el FCES ha tomado la forma de un Consejo Consultivo para la Sociedad Civil, convocado por el Ministerio de Relaciones Exteriores e integrado por diversas federaciones. Así, el Estado argentino mantiene un vínculo de comunicación con los sectores sociales, que son informados mensualmente sobre la política exterior y el proceso de integración, y diariamente, a través de un boletín de comercio exterior.

---

<sup>84</sup> Directiva FCES 07/05.

Por otra parte, en lo que se ha denominado el “Mercosur temático”, se crean, en el marco del GMC, distintas instancias de participación que permiten tener una retroalimentación de los sectores para orientar la toma de decisiones. Entre estas se encuentra la Reunión Especializada de Cooperativas (2001), sector que ya tenía una participación activa en el FCES desde 1998, a través de la representación de confederaciones de cooperativas nacionales.

Ya en 1992 se había creado, por presión de las centrales sindicales, empleadores y ministerios de Trabajo, un Subgrupo de Trabajo para Asuntos Sociolaborales, lo cual ha dado lugar al denominado “Mercosur Sociolaboral”, como un espacio fuerte de diálogo social y de generación de organismos e instrumentos en esta área, tales como el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur (1997), la Declaración Sociolaboral del Mercosur, y organismos como el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Comisión Sociolaboral (CSL). Así por ejemplo, producto del trabajo de esta Comisión, la CMC emitió en 2003 la primera norma sociolaboral de aplicación directa (sin necesidad de aprobación parlamentaria), que establece un Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre Formación Profesional.<sup>85</sup>

En este mismo ámbito, la CMC lanzó el 2002 el programa de Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del Mercosur, donde se insertan foros específicos, como el de Madera-Muebles, y en los cuales se ven representados los sectores oficiales, empresariales y de trabajadores involucrados en la cadena de producción. La CMC convocó además, en 2004, a la Primera Conferencia Regional de Empleo, con participación de trabajadores, empleadores y ministros de Trabajo, desde donde emana una Recomendación de los ministros de Trabajo sobre una Estrategia Mercosur para la Creación de Empleo, y se crea un Grupo de Alto Nivel para el cumplimiento de este objetivo. **De igual manera, el CMC ha generado importantes resoluciones para el acercamiento de la ciudadanía al proceso de integración. Como parte del relanzamiento del Mercosur, y atendiendo a la preocupación de construir una identidad regional y una opinión pública pro integracionista, el año 2000 se instaura el "Día del Mercosur" (26 de marzo), considerando la "necesidad de fortalecer la identidad regional y una conciencia favorable al proceso de integración".<sup>86</sup> A semejanza de lo que ocurre en la CAN, el Mercosur ha avanzado en aspectos como la libre residencia y circulación de personas. Así, los países del Mercosur y sus socios –Bolivia y Chile– establecieron, en diciembre de 2002, un área de libre residencia y de trabajo en cualquiera de los seis países.**

---

<sup>85</sup> Recomendación CMC 01/03.

<sup>86</sup> Decisión XVIII CMC. Buenos Aires, 29/06/00.

Pero ocurre que la incorporación de la ciudadanía no solo es un proceso generado desde la estructura institucional del Mercosur. También los gobiernos nacionales y locales han motivado iniciativas, al igual que organizaciones de la sociedad civil.

Un ejemplo interesante respecto a la acción de los estados partes para fomentar una participación amplia es la Comisión Sectorial para el Mercosur (COMISEC), creada por el gobierno de Uruguay en 1991.<sup>87</sup> Esta Comisión se coordina con el GMC y está integrada por entidades privadas empresariales y sindicales, empresas públicas y gobierno, a nivel central y departamental, y tiene por función asesorar al gobierno uruguayo en la adopción de medidas internas emanadas del proceso de integración. En el trabajo de la COMISEC destaca, por ejemplo, la creación de un Sistema de Información Mercosur (SIM), con 21 centros en ciudades uruguayas destinados principalmente a apoyar a las PyMEs.

A nivel de municipios se desarrolla, en 1995, una red denominada Mercociudades<sup>88</sup>, integrada por más de 60 urbes principales de los estados miembros. Está destinada a acercar las decisiones del Mercosur a la realidad local, de manera de contar con una forma de interlocución entre el nivel macro y el habitante de las ciudades del Mercosur, aportando a la construcción de una agenda social del bloque, a partir de estrategias locales. Asimismo, desde la sociedad civil surge el Programa Mercosur Social y Solidario, como plataforma de acción que congrega a 18 organizaciones no gubernamentales de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, que acuerdan trabajos para fortalecer la participación ciudadana y la consolidación de la democracia.<sup>89</sup>

La aproximación de las instancias no gubernamentales al proceso intergubernamental quedó igualmente reflejada en la Cumbre de Córdoba, de julio de 2006, donde, por primera vez, con el apoyo de los gobiernos, se efectuaron reuniones en paralelo de sectores sindicales, PyMEs, municipios, productores rurales y académicos. En este último ámbito, destaca la iniciativa argentina-brasileña de iniciar los estudios para la creación de una Universidad del Mercosur, con contenidos formativos regionales.

En esta cumbre se ratificó también la creación del Parlasur, que permitirá la participación directa de la ciudadanía en el proceso decisional del Mercosur, inaugurando una etapa de construcción comunitaria inclusiva.

---

<sup>87</sup> El objetivo explicitado por la COMISEC es que "la sociedad civil uruguaya se encuentre representada para un mejor seguimiento, comprensión y oportuna difusión de aquellos temas sensibles que hacen al futuro del Uruguay inserto en el Mercosur". [www.mercosur-comisec.gub.uy](http://www.mercosur-comisec.gub.uy)

<sup>88</sup> [www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)

<sup>89</sup> [www.mercosursocialsolidario.org](http://www.mercosursocialsolidario.org)

### **3.3 HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA REGIONAL: LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES**

#### **LA CSN: UN NUEVO PARADIGMA DE INTEGRACIÓN REGIONAL**

La integración sudamericana, que se ha ido desarrollando a través de dos cauces diferentes –andino y atlántico–, expresados institucionalmente en la CAN y el Mercosur, se planteó el año 2004 el lanzamiento de un nuevo formato integrador, que reúne a ambas vertientes y suma además a Chile –país que se reinsera en el proceso subregional tras su salida del Pacto Andino en 1976– y a dos naciones de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y de la Comunidad del Caribe (CARICOM) que geográficamente su ubican en el territorio sudamericano: Guyana y Surinam.

Se trata de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), iniciativa que surge desde la propuesta brasileña de construir un espacio sudamericano y que es acogida por la CAN como parte de sus objetivos superiores de integración. De esta forma, la CSN tiene su antecedente en las Cumbres Sudamericanas, que comenzaron a realizarse en Brasil el año 2000, dando cuenta de la nueva política exterior de este país respecto a la región. En este marco se lanza también la Iniciativa de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), proyecto que pretende la interconexión física y energética de América del Sur.<sup>90</sup>

Así, en la tercera Cumbre Sudamericana, efectuada el 8 de diciembre de 2004 en Perú, la Declaración del Cusco sienta las bases de una nueva forma de integración: la Comunidad Sudamericana de Naciones, que deberá construirse tomando en cuenta los aprendizajes adquiridos y en base a un nuevo paradigma de desarrollo, coherente con los desafíos de un mundo crecientemente interrelacionado.

El SELA describe este hecho como una evolución hacia un nuevo tipo de integración latinoamericana, señalando que ésta “ha avanzado hacia la incorporación de políticas y práctica integrationistas de mayor complejidad, tratando de superar la época “comercialista” por la cual transcurrió el proceso durante casi cuatro décadas”.<sup>91</sup>

Los anteriores mecanismos habían surgido desde la base del intercambio comercial como factor de desarrollo, dejando de lado otros aspectos que constituyen el real peso estratégico de una subregión abundante en recursos energéticos, hídricos, alimentarios y con un espacio territorial de alta diversidad ambiental y escasamente poblado. En este sentido, la CSN se apoya en un nuevo paradigma, que es la dimensión geopolítica de la integración.

Este aspecto estratégico es descrito en el acta fundacional de la CSN como “la convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción

---

<sup>90</sup> [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

<sup>91</sup> “Evolución de la integración regional 2004-2005. Informe parcial enero-junio 2005”. Secretaría Permanente del SELA. Caracas, Venezuela, Junio 2005.

internacional". Para ello, en la primera Cumbre de la CSN (Brasilia, septiembre 2005) se establecen como acciones prioritarias de la CSN: "el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, los mecanismos financieros sudamericanos, las asimetrías, la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social y las telecomunicaciones."<sup>92</sup> Se trata entonces de una búsqueda más concreta, con proyectos comunes más aterrizados, como la creación de infraestructura para la interconexión atlántico-pacífica y el abastecimiento energético regional.

Asimismo, La CSN involucra de manera activa a la ALADI y sitúa sus objetivos específicamente en la Resolución 59 de la Asociación –emitida en octubre de 2004, dos meses antes del lanzamiento de la nueva Comunidad– que prevé la profundización del proceso de integración latinoamericano. Igualmente, la ALADI aporta el marco institucional para el desarrollo de los objetivos sudamericanos y está encargada de estudiar las medidas para la convergencia CAN-Mercosur y de los demás países en la construcción de un área de libre comercio de América del Sur.

#### **CONVERGENCIA CAN/MERCOSUR: ASIMETRÍAS Y EQUILIBRIOS**

La convergencia entre la CAN y el Mercosur ha sido planteada como la base de construcción de un proyecto de alcance sudamericano. Se trata de un objetivo perseguido en la última década, y que ha tenido dificultosos avances, desde su primera expresión concreta en abril de 1998, con la suscripción del Acuerdo Marco para la creación de una Zona de Libre Comercio entre la CAN y el Mercosur, en el marco de la ALADI.

A lo largo del proceso, fueron cambiadas las modalidades de negociación, con lo cual, primero Brasil y luego Argentina, suscribieron instrumentos con los países andinos que daban los pasos iniciales en la dirección de conformar una ZLC. Asimismo, en 1996 Bolivia había suscrito un Acuerdo de Complementación Económica con el Mercosur (N° 36) y en 2003 hizo lo propio Perú (ACE N° 58). Un nuevo acuerdo fue firmado en 2002, comprometiendo a los nueve países CAN-Mercosur en la conclusión de la ZLC para el año 2003, meta sustituida en diciembre de ese año por un nuevo ACE (N° 59), que fue inscrito en la ALADI en octubre de 2004.<sup>93</sup>

No obstante, la aproximación CAN-Mercosur no pasa solo por sus aspectos económicos, sino también por el ámbito político e institucional. En este sentido, los países de la CAN, del Mercosur y Chile establecieron en julio de 2001 un Mecanismo de Diálogo y Concertación Política, para la coordinación en temas como la integración física, aspectos sociales y

---

<sup>92</sup> Declaración presidencial y Agenda prioritaria de la I Reunión de Jefes de Estado de la CSN. Brasilia, 30 de Septiembre de 2005.

<sup>93</sup> El ACE 59, que involucra a Argentina Brasil Colombia Ecuador Paraguay Uruguay Venezuela, plantea establecer el marco de cooperación e integración económica y física para "la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos en condiciones de competencia" y conformar un área de libre comercio entre sus partes.

culturales de la integración, intercambio de información y otras materias propias de la cooperación política. Igualmente, la CAN y el Mercosur coinciden en sus visiones de profundización de la integración, plasmadas en la reformulación de sus objetivos para el siglo XXI.

Por otra parte, la construcción de la CSN impone como requisito institucional la asociación bidireccional en el eje CAN-Mercosur, situación que fue cumplida con la incorporación de los países andinos en calidad de miembros asociados al Mercosur en diciembre de 2004<sup>94</sup> y con la Decisión 613 de la CAN, de julio de 2005, que otorgó la condición de miembros asociados a los entonces cuatro países del Mercosur. Con esto, los países de la CAN participan en las instancias del Mercosur Político, y los miembros del Mercosur pueden, a su vez, participar en los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, para el tratamiento de temas comunes. Para reforzar esta asociación en ambos sentidos, con vistas al establecimiento de la CSN, se pretende también que los países asociados y miembros celebren de manera conjunta las reuniones de las comisiones administradoras de los ACEs N° 36 (Bolivia-Mercosur), N° 58 (Perú-Mercosur) y N° 59 (Colombia, Ecuador y Venezuela-Mercosur), suscritos en el marco de la ALADI.

Adicionalmente, las Secretarías de la CAN, Mercosur, ALADI y Caricom, más Chile, Guyana y Surinam, se encuentran en fase de estudio de una convergencia de ACEs entre los doce países sudamericanos, para constituir el espacio económico sudamericano previsto en la Resolución 59 de la ALADI.

Un aspecto determinante de la coexistencia al interior y entre los bloques sudamericanos es el peso diferente de sus naciones, así como el desbalance producido por la migración de Venezuela de la CAN al Mercosur. Por una parte, la CSN se propone entre sus prioridades el tratamiento de las asimetrías, situación que aqueja en mayor medida al Mercosur, y que ha intentado paliarse con distintas iniciativas, como el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) de 2003, a favor de sus miembros de menor tamaño –Paraguay y Uruguay– y con la próxima generación de un Programa de Competitividad del Mercosur (PCM). Asimismo, las Secretarías de la CAN, Mercosur, ALADI, SELA, OTCA, Caricom, y CEPAL han sido mandatadas por la CSN para estudiar la forma de reducir las asimetrías en la integración sudamericana.

En cuanto a la situación de equilibrios CAN-Mercosur es posible señalar que, dada la trayectoria de integración, el grupo andino ha tenido tradicionalmente más desarrollo en los aspectos políticos e institucionales, mientras que el peso económico recae en el Mercosur, que representaba al año 2005 el 67% del PIB de la subregión, frente al 25% andino. Sin embargo, esta situación se ha agudizado producto del retiro de Venezuela de la CAN, en

---

<sup>94</sup> Bolivia –al igual que Chile– ya tenían este status desde el año 1996.

julio de 2006, dejando al área andina con una representación apenas del 16% del PIB y del 17% de las exportaciones sudamericanas.<sup>95</sup>

En este contexto, la CSN cobra mayor fuerza como instancia de oportunidad para una Sudamérica integrada, al plantear la construcción de un espacio subregional, con objetivos comunes para sus doce países, asentados en dos principios planteados hace casi dos siglos en los primeros anhelos integrationistas de Simón Bolívar: la unidad y la independencia. Estos elementos están a la base del proyecto CSN, que pretende aunar los mecanismos existentes y potenciar un tipo de integración desde áreas que generen mayor peso internacional y autonomía, tales como la energética, en la cual América del Sur es superavitaria. En un mundo que crece, las necesidades de energía tienden a ser también crecientes, tornándose en un factor determinante de independencia y de desarrollo, especialmente para la región sudamericana.

#### ELEMENTOS COMUNES DE LA CSN RESPECTO A LOS ORÍGENES DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Otro elemento interesante de la creación de la CSN dice relación con el paralelo que es posible establecer con el proceso de construcción europea. Si bien el proyecto sudamericano no estipula una evolución similar a la europea en cuanto al cumplimiento de etapas, ambos parten de objetivos pragmáticos, como es la integración energética.

En el caso de la UE, la puesta en común del carbón y el acero entre seis países fue el gatillante de un proceso de alcances multidimensionales. Y en Sudamérica, el petróleo y el gas se han constituido en factores claves para impulsar proyectos de integración física de carácter estratégicos, mediante gasoductos que conectan a los países de la región, garantizando su abastecimiento y, por tanto, su independencia respecto a otras esferas de aprovisionamiento del recurso. A decir de la CEPAL, aun cuando la integración energética se ve aún lejana, "puede ser un mecanismo decisivo para el mejor posicionamiento geopolítico de la región en el escenario internacional".<sup>96</sup>

En este sentido, es posible señalar que tanto la energía como la infraestructura son pilares fundamentales de la nueva integración que se propone en el marco de la CSN, vistas ambas como estrategias de desarrollo y como las bases concretas de un "proyecto común" latinoamericano. Estos elementos quedaron establecidos en la primera Cumbre de la CSN – efectuada en Brasilia el 29 y 30 de septiembre de 2005–, donde se acordó impulsar la

---

<sup>95</sup> Indicadores de la CSN 1994-2005. Documento estadístico CAN. Junio 2006.

<sup>96</sup> Ruiz-Caro, Ariela. Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe. Serie Recursos naturales e infraestructura N° 106, CEPAL.

iniciativa venezolana Petroamérica<sup>97</sup> y se instó a la búsqueda de financiamientos para darse a la cartera de proyectos de integración física, energética y de comunicaciones, IIRSA.<sup>98</sup>

#### FACTORES DE VIABILIDAD Y DESAFIOS DE LA CSN

En términos de las perspectivas del proyecto CSN, es necesario destacar algunos aspectos que permiten pronosticar su viabilidad y anticipar los desafíos que irá enfrentando como nuevo formato de la integración sudamericana.

Sus fortalezas se desprenden del hecho que se trata de un proyecto que se instala sobre lo existente, y que pone en práctica algunos aprendizajes derivados de la lenta evolución de la integración latinoamericana. Por una parte, la CSN congrega la voluntad política de los países sudamericanos en torno a objetivos pragmáticos y de interés compartido. Asimismo, prevé la creación de una institucionalidad mínima, de manera de aprovechar la base de convergencia de las estructuras del Mercosur y de la CAN, enmarcándose dentro de las normas de la ALADI. Con ello se refleja una conciencia del freno que puede representar una nueva burocracia, así como de la necesidad de un uso racional de los recursos de los gobiernos de la región.<sup>99</sup>

Por otra parte, la CSN abre la integración subregional a naciones que pueden traspasar experiencias exitosas de desarrollo, como es el caso de Chile –país que retorna al esquema sudamericano tras casi 30 años de ausencia– y al espacio del Caribe, a través de la participación de Guyana y Surinam, ambos miembros del Caricom y de la AEC.

No obstante, algunas de sus características pueden ser consideradas como potenciales debilidades, al momento de instaurarse una integración de alcance sudamericano.

---

<sup>97</sup> Petroamérica plantea la vinculación de las empresas energéticas estatales en torno a proyectos comunes, a través de un “acuerdo multilateral para la coordinación de políticas” en la materia, que pretende “identificar complementariedades y aprovechar los potenciales energéticos y los beneficios de los intercambios para solventar las asimetrías energéticas, económicas y sociales de la región”, avanzando en la Red de Gasoductos del Sur, que involucra principalmente al eje atlántico como fuente de suministro.

<sup>98</sup> IIRSA ha diseñado 10 Ejes de Integración y Desarrollo entre los países sudamericanos, que deberían concretarse a través de 335 proyectos de infraestructura. En una primera etapa 2005-2010 se han priorizado 31 proyectos, con un costo de 4 mil millones de dólares. Por el momento, y a través de iniciativas público-privadas, se ha comenzado la construcción de un corredor vial interoceánico de aproximadamente 2.600 kms. que conecta tres puertos del sur de Perú con estados fronterizos del norte de Brasil (Acre y Rondônia).

<sup>99</sup> La primera declaración presidencial de la CSN da cuenta de este objetivo de eficiencia, en un documento de apenas 19 puntos. Allí queda establecida, por ejemplo, su organización administrativa, que operará “con base en la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos, sin nuevos gastos financieros, estableciendo coordinación entre las Cancillerías, con el apoyo de los organismos de integración existentes y perfeccionando su funcionamiento”. Para ello, se prevén reuniones ministeriales sectoriales, coordinaciones a nivel de viceministros de Relaciones Exteriores, reuniones semestrales de ministros de Relaciones Exteriores para la adopción de decisiones ejecutivas y cumbres anuales de presidentes, como instancia superior de conducción política. Todo este trabajo será liderado por una secretaría pro-témpore rotatoria y de carácter anual.

Jurídicamente, la CSN no es un organismo internacional, no cuenta con una personalidad jurídica ni un tratado fundacional y carece de mecanismos vinculantes para el cumplimiento de sus objetivos. En este sentido, se trata más bien de un “hecho político”<sup>100</sup>, que se plantea acciones concretas y define mecanismos de diálogo a nivel intergubernamental.

Este aspecto ha sido tomado en consideración por una Comisión Estratégica de Reflexión, que se constituyó en diciembre de 2005 –integrada por un delegado por país miembro–, que deberá proponer una estructura de la CSN y definir sus objetivos de corto, mediano y largo plazo, en un informe que será presentado a la próxima Cumbre de mandatarios sudamericanos en Santa Cruz, Bolivia, en diciembre de 2006. De esta forma, y sin desatender el sentido original de aprovechar la institucionalidad existente expresado en la Declaración de Brasilia, se prevé que la CSN debería dotarse de un instrumento jurídico y algún órgano auxiliar que le otorgue una base institucional mínima para su funcionamiento.

Otro elemento que puede ser leído con una doble valoración es la amplitud con que se plantean ciertos propósitos, como la decisión de implementar acciones de manera progresiva, prevista en la Declaración fundacional del Cusco, o el compromiso con la promoción del crecimiento económico y la reducción de las asimetrías “cuando ello sea posible”, así como la adopción de decisiones “por consenso”, que se plantean en la Declaración de la primera Cumbre de la CSN. Si bien estos pronunciamientos dan cuenta de una aproximación realista, también generan cierta imprecisión en cuanto a los plazos y, en definitiva, al cumplimiento de los objetivos propuestos.

Adicionalmente, en el ámbito institucional, si bien la ALADI sería el marco normativo de la CSN, quedan algunas interrogantes por solucionar en esta atribución, dado que dos países de la CSN no están representados en la ALADI (Guyana y Surinam), y a que la ALADI involucra además a México y Cuba.

Por último, la CSN pone también en la mesa otros temas de mayor preocupación, tanto a nivel subregional como latinoamericano. Por una parte, el peso de los factores energéticos puede generar tensiones por la posible hegemonía que ejercerían las naciones productoras de hidrocarburos –Venezuela y Bolivia– o en vías de liderar el mercado energético con recursos alternativos –Brasil–. Las aprehensiones se derivan aquí de la utilización de la CSN como medio de influencia en la subregión, corriendo el riesgo de convertir la integración en intervención, lo cual está estrechamente ligado con el tipo de liderazgos que han ido surgiendo en la región y que expresan posturas divergentes en cuanto a la orientación del proceso.

---

<sup>100</sup> “Hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. Elementos para un plan de trabajo”. Documento de trabajo de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones. Marzo 2005.

Por otro lado, el fortalecimiento de la CSN reanima la posibilidad de potenciar un dividido escenario latinoamericano. Así, la consolidación del nuevo proyecto subregional podría suponer el riesgo de fractura de América Latina, que se vería circunscrita a dos esferas de poder: Mesoamérica, que comprende a México y sus vecinos centroamericanos, y Sudamérica.

Más allá de estos riesgos, la CSN supone también la posibilidad de diluir una división ideológica de América del Sur en un eje Pacífico más conservador y en un eje Atlántico de izquierdas, como ha sido planteado de acuerdo a las orientaciones políticas de los países sudamericanos y a las últimas dinámicas de agrupación.<sup>101</sup>

En cualquier caso, la integración subregional avanza por canales novedosos, con voluntades políticas y renovados intereses en la región de sus principales países, y a través de prioridades prácticas abordadas con criterios técnicos. En este sentido, se puede hablar de una "integración a la manera latinoamericana", que muchas veces es vista como en constante crisis, si se toman los parámetros europeos, pero que ha demostrado un notable dinamismo y avances concretos, desde un renovado paradigma, en los inicios del nuevo siglo.

---

<sup>101</sup> La tesis de una "guerra fría sudamericana" ha cobrado fuerza a partir de los nuevos equilibrios que plantea la asociación de Chile a la CAN y la iniciativa mexicana de construir una Comunidad del Pacífico, que agrupe a México, Colombia, Ecuador, Perú y Chile.

## IV. Escenarios de la Integración Regional: el Caso del Mercosur.

El MERCOSUR se enfrenta hoy a su encrucijada más importante de sus 15 años de vida, y esto se debe a la confluencia de una serie de factores que, por primera vez en su escasa década y media de funcionamiento hacen que este sea un momento en el cual el bloque de integración y sus integrantes deben adoptar decisiones que definirán de manera clara y contundente su futuro.

Las posibilidades a las que se enfrenta el proceso de integración sureño las podemos resumir en tres posibles escenarios. El primero, característico en las organizaciones regionales latinoamericanas, es el su intrascendencia. En este caso, los países del MERCOSUR dejarían de tener como prioridad de su accionar la integración regional y darían mayor importancia a su relacionamiento externo basado en políticas de índole bilateral. Este tipo de futuro es el que promueve Estados Unidos al tentar a los países de la región, tras el fracaso del ALCA, con la firma de Tratados de Libre Comercio. Frente a esto, y a fin de despejar esta posibilidad el MERCOSUR ha resuelto actuar bajo el formato de 4+1, es decir, que toda negociación debe ser llevada adelante por el bloque en su conjunto<sup>102</sup>.

Un segundo escenario posible, más extremo que el anterior, consistiría en la disolución del bloque. Sin embargo tal posibilidad aparece hoy en día como la más improbable, puesto que aún con reticencias, los Estados Parte siguen creyendo, incluso con proyectos diferentes y hasta en algunos casos aparentemente contradictorios, en el proyecto de integración regional<sup>103</sup>. En este punto hay que mencionar que la experiencia reciente de conflictividad latente entre los países de la región hacen que sean sumamente más interesantes las hipótesis de cooperación e integración que las hipótesis de conflicto.

---

<sup>102</sup> Pese a haber países asociados al MERCOSUR, ninguno de ellos participa orgánicamente en las negociaciones del bloque en tanto tal con terceros Estados u otros bloques regionales.

<sup>103</sup> Es claro que el proyecto de integración regional propuesto por Venezuela es diferente que el que pregonan los Estados del sur, en tanto que propone una unión política basada en criterios que no se subordinan a lo económico mientras que Argentina y Brasil proponen una integración política en el cual ambos criterios, el político y económico coexistan, incluso, dándole preponderancia al factor económico. En este punto, es claro el Consenso de Buenos Aires promovido por políticos latinoamericanos procedentes del centro y la izquierda del espectro político tales como Leonel Brizola, Dante Caputo, Ricardo Lagos, Luis Inácio "Lula" da Silva, Rodolfo Terragno, entre otros, al sostener que "los procesos de integración económica regional que debemos fortalecer, profundizar y politizar, ofrecen posibilidades adicionales de regulación y ordenamiento de la relación con las redes mundiales de circulación de capitales.", y, sin desmerecer la integración económica, sostienen que es necesario para ésta "ir más lejos, abarcar más ámbitos y ser más ambiciosa de lo que actualmente pretende. El error de la integración tal y como se lleva a cabo ahora, reside en restringirse exclusivamente al dominio comercial: debemos ir construyendo, de manera paralela y simultánea a la reducción de aranceles entre nuestros países, las instituciones regulatorias, las convergencias sociales y las políticas comunes que en otras latitudes se fueron edificando a ritmos distintos".

Finalmente, un tercer escenario consistiría en una reformulación del modelo de integración pregonado por el MERCOSUR. En este sentido hay que considerar que la integración mercosureña, tal como fue configurada a inicios de la década de 1990, estaba claramente influida por el denominado “Consenso de Washington” y desechaba el gradualismo que caracterizó a la integración del cono sur hasta ese entonces. Sin embargo hoy en día, que los Estados sudamericanos están gobernados en su mayoría por quienes accedieron al poder tras el tercer recambio constitucional consecutivo, estas políticas ya no cuentan con el apoyo del que gozaron por una década. La característica actual de estos gobiernos es la existencia de un discurso confrontativo con ese pasado monetarista reciente y la enarbolarización de banderas populares y populistas. Junto a esto, los discursos están cargados de un fuerte componente nacionalista que, paradojalmente, es coincidente en la mayoría de los dirigentes sobre la importancia de una nación en los términos en los que la concebían los padres fundadores de los Estados latinoamericanos. Así pues, recobre fuerza la noción política de la integración que estuvo dejada de lado durante tanto tiempo<sup>104</sup>.

#### 4.1 UNA REFORMULACIÓN NECESARIA

En consecuencia, y dado que su concepción no tenía nada que ver con la noción política de la integración, el MERCOSUR ya no puede dar respuestas a las nuevas necesidades que tienen los Estados sureños y, casi inexorablemente, entra en crisis, la cual tiene muchas facetas de presentación<sup>105</sup>. Entre las más importantes podemos destacar las tensiones existentes entre los socios mayores y los más pequeños respecto al poder de decisión en el seno del bloque, las características que debe tener la integración, la falta de un objetivo común sobre la necesidad y el objeto de la integración, etc. En este contexto, la disputa respecto a la instalación de dos plantas productoras de celulosa en Uruguay, frente a la costa ribereña argentina, generó una tensión inusitada que el MERCOSUR no puso, no quiso

---

<sup>104</sup> Junto a esto, es fuerte el rechazo a Estados Unidos, al menos en su faceta discursiva, en la mayoría de los Estados de la región. Si bien esta situación se agrava por la gestión que está realizando el presidente Bush, el rechazo excede su gestión y se concentra en el país y lo que esto encarna en el inconsciente latinoamericano como responsable de gran parte de los males que aquejan a la región, por lo que dado el giro latinoamericanista e integracionista que están adquiriendo la mayoría de los gobiernos de América Latina no se prevé un cambio en este proceso de rechazo a Estados Unidos.

<sup>105</sup> En tanto el MERCOSUR nació, como su nombre lo indica, como un proyecto de integración económica, hoy no puede dar respuesta cuando los Estados buscan una integración política más estrecha. Por ello hay quienes buscan retomar la senda iniciada por los ex presidentes Alfonsín y Sarney a mediados de la década de 1980 que propiciaba una integración más amplia y basada en propuestas “de naturaleza fundamentalmente desarrollista en el que la idea de preferencias comerciales y de promoción de complementariedades intrasectoriales se confundían con la propia idea de la integración”. VIANNA MELLO, F., *MERCOSUL e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*, <http://www.forumsocialmundial.org.br/>

o no supo encausar y hoy en día se encuentra pendiente de resolución en los Tribunales de La Haya<sup>106</sup>.

Sin embargo, y pese a esta serie de tensiones que vive el MERCOSUR en su interior, en los últimos años ha alcanzado acuerdos internacionales que lo posicionan como un actor de cierto relieve. Así pues se tienen que considerar los Acuerdos establecidos con los países de la Comunidad Andina de Naciones con el objeto de avanzar en una integración más amplia que conduzca a la ya lanzada Comunidad Sudamericana de Naciones, como así también los entendimientos firmados con Egipto, la India y la Unión Aduanera de África del Sur, a través de los cuales el bloque de integración sureño busca posicionarse como un actor de importancia en el concierto internacional, buscando generar un polo de poder alternativo con las potencias en desarrollo del hemisferio sur.

Sumada a esta situación debe considerarse el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, lo cual le imprime a estas ciertas características particulares que profundizan la vía política de la integración en desmedro de la excluyente tendencia economicista que lo caracterizó. Así pues, Venezuela, apoyado en dos vértices fundamentales, dota al MERCOSUR de ciertas particularidades que hacen que, si son aprovechadas inteligentemente, puedan significar un fuerte posicionamiento internacional del grupo. Por una parte, el país caribeño es una de las mayores reservas mundiales de petróleo y gas, lo cual hace que dado el valor que tales bienes tienen, el dinero que ingresa a las arcas venezolanas sea mucho, lo que sumado a la política del gobierno del presidente Chávez de confrontación con Estados Unidos y el fomento de la integración de América Latina tras su idea de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), le posibilita una mayor implicancia en la integración sureña. En este contexto se tiene que tener en cuenta el proyecto de construcción de una red de gasoductos que garanticen a todos los países integrantes del MERCOSUR la provisión de gas.

Por otro lado, la elección en Bolivia, que actualmente es miembro asociado del MERCOSUR, de Evo Morales como Presidente de la Nación también es un dato importante al momento de analizar la situación del MERCOSUR ya que este país es la segunda reserva energética de Sudamérica y un factor importante de consolidación del proyecto mercosureño del anillo energético. Junto a esta realidad, la particularidad de la elección de Morales como presidente es que es el primer presidente indígena de la República de Bolivia y el primero que es electo por más del 50 por ciento de los sufragios, y al provenir de un partido de izquierda, el Movimiento al Socialismo (MAS). De hecho el mundo tomó con asombro su política de nacionalización de los hidrocarburos, pese a que había sido anunciada largamente durante el transcurso de su campaña electoral.

---

<sup>106</sup> Esta cuestión no es menor ya que es la primera vez que un Estado acude a las instituciones del MERCOSUR en búsqueda de soluciones concretas a un problema que no es estrictamente económico suscitado con uno de sus socios en el proceso de integración y es ésta también, una de las razones por las que es necesaria una reformulación del bloque, puesto que éste no está preparado para dar respuesta a cuestiones de esta índole.

Ambas realidades, la incorporación de Venezuela y la Presidencia de Morales en Bolivia, configuran una situación especial en América del Sur y en el MERCOSUR en particular puesto que, impulsado por su par venezolano, Morales está analizando la posibilidad de incorporarse como miembro pleno al bloque de integración.

#### **4.2 UN OBJECTIVO A CORTO Y MEDIANO PLAZO**

Como vemos, el MERCOSUR se enfrenta ante un escenario con múltiples posibilidades, y depende del propio proceso de integración y las decisiones que éste adopte, el reformularse hacia un proceso de integración más amplio que de respuestas a la nueva realidad vigente en sus integrantes o que se quede en lo alcanzado hasta hoy, lo cual como vimos es poco frente a las necesidades de los pueblos de la región.

Para poder avanzar entonces hacia esa reformulación el MERCOSUR debe dar respuesta, entre otras, a las siguientes cuestiones:

- Debe cambiar la lógica de suma cero que hoy caracteriza la integración para dar paso a una lógica de suma positiva en la cual los progresos y las pérdidas sean evaluadas en términos regionales y no sólo nacionales para que, a largo plazo, todos saquen provecho de tomar parte del proceso.
- Debe fortalecer su estructura institucional sobre la base de la cesión paulatina de soberanía a favor de instituciones supranacionales para que la integración no se quede en una mera asociación sino que sea algo de características propias mayores que la suma de las características de sus integrantes<sup>107</sup>.
- Debe establecer claramente un ordenamiento jurídico propio y su relación con los ordenamientos jurídicos de los Estados parte puesto que hoy no está claro ni la jerarquía jurídica, ni su estado de vigencia ni su implementación real<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Al respecto quisiera repetir las palabras que escribiera en un artículo de mi autoría hace ya algunos años. "A mi entender esta situación se agudiza por la limitada legitimidad democrática que poseen quienes forman parte de los órganos decisarios del MERCOSUR, ya que el diseño institucional que se adoptó en el marco del proceso de integración fue de carácter eminentemente interestatal, teniendo como principios rectores la flexibilidad, el bajo costo y la contingencia, lo cual era garantizado por la instauración de instituciones pequeñas, con una ínfima burocracia regional, con lo cual, en muchos casos, las instituciones se constituyen esporádicamente. (...) Es cierto que las instituciones que hoy rigen los destinos de MERCOSUR fueron útiles para poner en marcha el proceso, pero no es menos cierto que hoy en día no alcanzan a dar respuestas a la nueva realidad que enfrentamos en la construcción del espacio de integración regional, por lo tanto es necesario encarar un período de reformas que incluyan la totalidad de las instituciones que hoy rigen los destinos del MERCOSUR." RIVAS, E., "Otro MERCOSUR, más democrático, más justo, más solidario", Revista Reflexiones. Política y sociales, Centro de Estudios para la Democracia Social, Rosario - Argentina, Año: 5, Número: 1

<sup>108</sup> Ver RIVAS, E. "Adopción e internalización de normativa comunitaria en el MERCOSUR. Un repaso histórico." eumed.net - Universidad de Málaga, Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 62 Junio de 2006, <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/06/er.htm>

Finalmente, sin pretender importar conceptos o experiencias desarrolladas en otras partes del mundo, el MERCOSUR debe aprender de quienes se han anticipado a recorrer el camino que hoy pretende transitar el bloque sureño. En este sentido, el MERCOSUR debe implementar criterios similares a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad desarrollados por la Unión Europea, que han resguardado los intereses particulares de los Estados miembros al limitar la intervención de la Unión a aquellos casos en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y siempre y cuando no se excedan ciertos límites.

En igual sentido, y a fin de evitar la paralización del proceso de integración, el MERCOSUR debe dar un salto cualitativo respecto a su funcionamiento. Para ello es importante que deje de lado la política consensual y avance de las actuales prácticas de acuerdo a la norma de la mayoría, mucho más democrática y coherente con una organización que aspira a albergar en su seno a varios miembros más de la región. Igualmente, es útil analizar la experiencia europea al respecto y estudiar conveniencia de incorporar el criterio de "cooperación reforzada", que contribuye a agilizar los procesos decisarios en la Unión. Éste reconoce la posibilidad de que un grupo reducido de miembros colabore en ciertas materias, mientras otros se reservan el derecho de adherir en un momento posterior. En otras palabras, se reconoce explícitamente la posibilidad de avance de la integración a diferentes velocidades acordadas previamente respecto a aspectos claramente definidos. Por ello es importante aprovechar la coyuntura favorable que se vive en la región y que se genere un salto cualitativo a fin de garantizar la profundización del proceso de integración.

La experiencia histórica demuestra que en general han primado los intereses particulares de los Estados nacionales por sobre el interés general de la integración regional. Hoy en día las variables sobre las cuales trabaja el MERCOSUR se basan en acuerdos de índole económica y no en una verdadera integración. Incluso la ya mencionada Comunidad Sudamericana de Naciones, que se basa en el acuerdo firmado entre los integrantes de los dos procesos de integración sudamericana, es un mero TLC y no un proyecto de integración más amplio.

Para conseguir esto, es necesario que se estimule la voluntad política de los dirigentes de los Estados parte, puesto que hay muchas buenas intenciones en los acuerdos que se alcanzan y poca puesta en práctica de los mismos. Cíclicamente la integración latinoamericana y el MERCOSUR, han vivido períodos de crecimiento y de decaimiento en función del interés que tenían quienes formaban parte de él.

Es imprescindible que hoy, que existen gobiernos con intereses análogos en los países del cono sur americano<sup>109</sup>, se establezcan bases claras y sólidas para que el MERCOSUR no vuelva a quedar a merced de voluntades políticas circunstanciales y se convierta en una política relevante en sus Estados miembros. Con gobiernos en la región que, pese a sus diferencias, comparten ideas similares de integración regional, están dadas las circunstancias para que el MERCOSUR deje de ser exclusivamente un acuerdo económico e incluya plenamente las esferas política y social.

Las posibilidades de una mayor integración están disponibles, depende de los actores involucrados que el escenario que se configure sea el que conlleve a una mayor integración y no aquellos que se basan en una retracción de la misma.

---

<sup>109</sup> Aún con matices, los integrantes de la región entienden que su futuro está en sus manos y que ningún "padre protector" les ayudará. Así pues, se han dejado de lado propuestas tales como la participación de Argentina en la OTAN (durante la presidencia de Carlos Menem Argentina presentó su petición de ingreso) y el seguidismo de Estados Unidos para intentar establecer un camino propio. En consecuencia, conviven en este camino ideas de integración como la enarbolada por el Presidente venezolano Hugo Chávez, muy ideológica y claramente enfrentada a Estados Unidos, junto a la del Presidente brasileño Luiz Inacio "Lula" Da Silva, quien propone una integración más pragmática y no tan confrontativa.

## V. América del Sur y Asia Oriental : hacia una mayor integración?

La diversificación de las relaciones comerciales sudamericanas durante los años 2000 ha sido un proceso progresivo, que ha inevitablemente conducido a un fortalecimiento de sus vínculos en dirección del continente asiático. El contexto de repliegue comercial mundial y el ascenso de Asia Oriental y China como motor del comercio mundial han convertido en algo tangible las oportunidades que podría retirar el continente de relaciones mas elaboradas con Asia. Es posible de hablar aquí de una convergencia de objetivos de la región con el de los dragones asiáticos. Las razones para las autoridades de Beijing son claras: este país busca desde el final de los años 1990 a diversificar y asegurar sus fuentes de abastecimiento en materias primas para sostener el ritmo de su formidable crecimiento económico<sup>110</sup>. América del Sur, por su parte, espera lograr con este acercamiento una mayor diversificación de sus mercados así como importantes inversiones en infraestructura<sup>111</sup>. *Last not least*, la región espera retirar beneficios en materia de transferencia de tecnología y *know-how*<sup>112</sup>.

Las dos ultimas décadas revelaron una nueva orientación del continente a la cual contribuyeron activamente Chile, Perú y Colombia al interior del PECC y la APEC<sup>113</sup>. Este foro tiene por ambición de formar una zona de libre-comercio en el área del océano Pacifico de aquí al año 2010 y de profundizar el nivel de cooperación e intercambios comerciales. La integración de los países latinoamericanos al Pacifico ha sido laboriosa, resultado en parte de las aprensiones de algunos de los países miembros de estas asociaciones, y en particular de los Estados Unidos que no veían de un buen ojo una diversificación de intereses comerciales en un momento en el cual era cuestión de poner en marcha el ALCA. Estos tres países sudamericanos se convirtieron en interlocutores plenos de esta zona de libre comercio del Pacifico y este fórum de negociación es un primer paso en el camino hacia una interdependencia mas importante de las economías de la región.

---

<sup>110</sup> Podemos ver una prueba de esto en la cumbre China África organizada por Pekín en noviembre 2006, que da fe de una implicación mucho mas importante del gigante asiático en dirección de los países emergentes.

<sup>111</sup> Esta modalidad de inversiones llave en la mano es la que China prefiere utilizar en América Latina desde el comienzo de los años 1990. Esta modalidad de inversiones en industrias de extracción de materias primas se acompaña de una mejora de las infraestructuras destinadas a facilitar el transporte hacia el continente asiático.

<sup>112</sup> La industrialización sudamericana de los años 1960 y 1970 tuvo como inspiración a los NPI asiáticos, y las élites económicas sudamericanas consideran a estos países al día de hoy como uno de los modelos a seguir en materia de desarrollo económico..

<sup>113</sup> CCEP : Consejo de Cooperación Económica del Pacifico. APEC : Asia Pacific Economic Cooperation. Dos de las exigencias principales para formar parte de estos foros es de pertenecer a alguna de las ribas del Océano Pacifico y tener un porcentaje de relaciones económicas substanciales con los países de Asia.

El desarrollo de una red de acuerdos comerciales con Corea del Sur (2004), Japón y China (durante 2007) ubica a Chile a la vanguardia de la región en su apertura a Asia Pacífico. Es sobre todo debido a la estabilidad de sus políticas económicas que este país pionero<sup>114</sup> en sus relaciones con el área Pacífico pudo articular una política exterior coherente en dirección de esta región del mundo. Asia del sureste se convirtió en la primera destinación de las exportaciones chilenas al final de los años 1990, y lo que no se tradujo automáticamente en un aumento significativo de las inversiones directas extranjeras a este país. La ambición de las autoridades de Santiago es de convertirse así en la puerta de entrada de las inversiones asiáticas en el continente sudamericano. Apostando en sus infraestructuras portuarias, este país espera así convertirse en una pasarela entre Asia y las dos potencias económicas de la región, Brasil y Argentina, que son los receptáculos más importantes de inversiones chinas de la región.

La estructura de intercambio comercial con China presenta el interés de resumir en gran medida las oportunidades así como los límites asociados a esta apertura hacia el Pacífico. Consecuencia directa de la expansión de sus capacidades productivas, esta comenzó a finales de los años 1990 a tejer lazos en dirección del continente sudamericano. A la búsqueda de mercados para su importante producción industrial, China ve en América del Sur una fuente de materias primas y recursos naturales estratégico<sup>115</sup>, debido a la importancia de su producción agrícola (soja y oleaginosas), siderúrgica y en hidrocarburos (Venezuela)<sup>116</sup>. Brasil y Argentina, como ya ha sido mencionado, lideran la lista de contrapartes estratégicas sin desmedro de los acuerdos de cooperación económica que Venezuela ya firmó con China (China Petroleum Corporation), destinados al desarrollo de su industria petrolera. El comercio entre estos dos países ha conocido una progresión significativa y multiplicó prácticamente por dos su volumen, alcanzando los 3 billones de dólares. Se trata entonces de una tendencia regional, ya que el comercio entre China y América Latina ha sido multiplicado por cinco durante los últimos cinco años.

La irrupción de China como mercado e inversor potencial despertó un gran interés en el subcontinente, en especial luego de la marginalización de Argentina y de Venezuela por una parte del *establishment* financiero a principios de los años 2000. Este acercamiento

---

<sup>114</sup> Chile fue el primer país latino-americano en establecer relaciones diplomáticas con China y Japón en el siglo XIX.

<sup>115</sup> En un hecho sin precedentes, el presidente chino Hu Jintao efectuó una visita a Brasil, Argentina y Chile, en donde manifestó la voluntad de invertir de su país de invertir de forma masiva en la mejora de las infraestructuras sudamericanas. Tal acción tiene como objetivo principal de acelerar la extracción de las numerosas commodities que requiere este país para su rápida industrialización. Cette démarche vise avant tout à accélérer l'obtention des ressources naturelles dont la Chine a cruellement besoin. Ver « China and Latin America: Magic or Realism? », *The Economist*, 29 décembre 2004.

<sup>116</sup> China es el segundo mercado mundial -después de la UE- para la exportación de la producción agrícola brasileña. De la misma manera Argentina y Brasil son dos de los tres abastecedores principales de China en materia de agribusiness. La Chine est le deuxième marché mondial après l'UE pour la production agricole brésilienne. De la même manière l'Argentine et le Brésil sont deux des trois fournisseurs principaux en denrées agricoles pour la Chine.

estratégico es ante todo el resultado de una visión común de la organización de las reglas del comercio mundial: no es un dato irrelevante el que las autoridades de Pekín hayan formado el G20, este grupo de países emergentes que se opuso, al ritmo y contenidos de las negociaciones de la OMC en la cumbre de Doha en 2003 y donde Brasil jugó un rol fundamental. Esta convergencia así como la mas grande participación comercial de China se tradujeron por un intercambio de gestos cordiales no menos estratégico: luego de la Cumbre de la APEC en 2004, esta ultima fue reconocida como una *economía de mercado* por los países de América del Sur. Las aprensiones que China había despertado con su entrada a la OMC en 2001 y que habían en su época frenado un mayor acercamiento entre estas dos regiones<sup>117</sup>, disminuyen paulatinamente.

No existe por lo pronto un acuerdo comercial entre el MERCOSUR y China, a pesar de esto, la profundización de los lazos comerciales entre ambas regiones no deja de reiterar interrogaciones presentes en el ALCA y el acuerdo posible entre la UE-MERCOSUR. Sin embargo, el aumento sensible del comercio bilateral durante los últimos años ha sido desembocado en relaciones desequilibradas en las cuales el continente asiático adquiere en prioridad materias primas e invierte infraestructuras destinadas a su extracción<sup>118</sup>. Una composición de intercambios comerciales como la actualmente existente contribuye en parte a orientar progresivamente la producción sudamericana hacia el sector primario. Las perspectivas de una cantidad mayor de exportaciones hacia Asia presenta entonces serios interrogantes en relación con la estructura productiva sudamericana.

Se trata de un objetivo compatible con los del Mercosur o de la CAN? Es necesario reconocer que inclusive un país como Brasil, quizá el mas industrializado de la región, comienza a soportar una competencia cada vez mas importante en varios sectores, tales como la construcción de automóviles o la aviación industrial, donde todavía presenta ventajas comparativas. La expansión de las capacidades productivas del sector siderúrgico chino generan ya inquietudes en los grandes grupos brasileños que se inquietan de una reducción de sus exportaciones en dirección del gigante asiático. La expansión continua de la economía china presenta un problema real en términos de relocalizaciones de empresas: países cercanos a la región como México ya han soportado la relocalización de 300 industrias hacia países asiáticos en los cuales la mano de obra representa sólo un cuarto de la de este ultimo país<sup>119</sup>. La parte modesta del comercio mundial de los países de América del Sur (inferior a 2% de la economía mundial) comparada con China por ejemplo, cuyo comercio mundial es ocho veces superior

---

<sup>117</sup> Los intercambios bilaterales han beneficiado Les échanges bilatéraux ont été pour l'instant surtout favorables à la Chine, ce qui a débouché au cours des années 1990 à la mise en place de nombreuses dispositions anti-dumping.

<sup>118</sup> Las importaciones chinas provenientes de América Latina están concentradas en su gran parte en algunos productos tales como los granos de soja, cobre y otros metales ferrosos. Ver "China and Latin America Magic, or realism?" *The Economist* Dec 29th 2004.

<sup>119</sup> Ver *The Economist*, 24 juillet 2003.

Estas tendencias presentan riesgos potenciales para la región y la modesta especialización industrial del continente podría sufrir una retrogradación frente a una competencia asiática masiva, como lo demuestra la preocupación de algunos sectores como la industria textil. En un momento en el cual es cuestión de un TLC con China, aparece hoy más que nunca necesario de definir de forma precisa el impacto que estas negociaciones podrían llegar a generar en América del Sur.

se trouve sur la table de négociations, il importe de définir de manière précise l'impact que ces négociations pourraient avoir sur le sol sud-américain.

## 5.1 CONCLUSIONES FINALES

El contexto internacional es hoy en día menos restrictivo de lo que pudo haber sido durante los años 1990 para los proyectos de integración regional. A pesar de que el proyecto de asociación hemisférica conoce hoy en día una parálisis significativa a causa de la reorientación de la política exterior de los Estados Unidos después del 11 de Setiembre 2001. La progresión de una estrategia de acuerdos bilaterales con el resto del mundo- y la región en particular- comprometió sensiblemente el proyecto del ALCA, que debería ser una realidad parcial para los países que ya firmaron –o están a punto de firmar- acuerdos bilaterales con los Estados Unidos. La ambición y ritmo de este nuevo avatar del Panamericanismo ha generado numerosos opositores, entre gobiernos y sociedades sudamericanas, una situación que no debiese cambiar fundamentalmente con la llegada de una mayoría democrática al Congreso de los Estados Unidos en noviembre del 2006.

El acuerdo UE-MERCOSUR por su lado sufre de numerosos obstáculos. Si el Mercado Común del Sur es hoy el conjunto regional con la mayor proyección internacional de la región, hay que reconocer este que no ha logrado posicionarse como un interlocutor estratégico para sus potenciales socios europeos. La IVa Cumbre UE-América Latina en Viena anuncio durante mayo 2006 la apertura de las negociaciones entre la CAN y la UE en vistas de un acuerdo de asociación, pero este acuerdo no conlleva los mismos desafíos ni variables que el de su contraparte con el MERCOSUR. Estas ultimas negociaciones requerirían concesiones importantes en materia de accesos a mercados para los productos agrícolas por parte de la UE así como una reducción de la protección para productos industrializados por parte del MERCOSUR. La constatación que puede ser hecha a comienzos de 2007 es que la voluntad política necesaria para salvar este acuerdo por parte de la UE no se encuentra a la vista.

A esta serie de obstáculos bilaterales encontramos otros de naturaleza sistémica, como es el caso de las negociaciones de la OMC que se encuentran todavía en un punto muerto, lo que hace que la regulación del comercio mundial prosiga por la vía de tratados bilaterales en vez de consensos multilaterales. En este cuadro complejo el continente sudamericano diversifica a sus socios comerciales y aspira a convertirse en un interlocutor capaz de hablar con una

sola voz. Sin embargo, la región no podrá conseguir estos objetivos a menos de ser capaz de revertir los obstáculos que frenan su integración.

La cumbre UE- América Latina se ha igualmente ilustrado por la importancia de los desacuerdos entre presidentes de la región sud-americana. Las divergencias que existen entre los diferentes partidos o movimientos de izquierda que llegaron al poder en los años 2000 así como la importancia que adquirió la política nacional por encima de los objetivos regionales son ambas variables fundamentales de esta ecuación.

## 5.2 GRANDES ORIENTACIONES DEL REGIONALISMO SUDAMERICANO

A la luz de los eventos recientes, es necesario de subrayar **las orientaciones principales** que se dibujan a comienzos del 2007.

- A pesar de las variables adversas, **la integración regional en América del Sur progresó**, a través niveles más complejos de disciplinas comerciales y una mayor convergencia de los objetivos estratégicos. La consecución de objetivos realistas y visibles en el corto plazo parece la mas adaptada a la realidad de la región, y aparece como un proceso semejante al de la integración regional en el área de Asia Pacifico. La méthode des *petits pas* semble être la plus adaptée à la réalité de la région, ce qui n'est pas sans rappeler le cas de l'intégration régionale dans le Bassin Pacifique.
- Los **estados siguen siendo los motores principales de la integración** y la sociedad civil no tiene de momento más que un rol marginal, ya sea que hagamos referencia a actores económicos en particular o la ciudadanía en general.
- Si la UE pudo figurar como un modelo de la integración para América del Sur, es necesario constatar que **ni el MERCOSUR ni la CAN lograron hacer realidad a instituciones supranacionales capaces de decidir de las orientaciones estratégicas de la región**. En ausencia de un nivel de gobierno regional capaz de fortalecer un nivel comunitario, es poco probable que los proyectos regionales puedan generar niveles elevados de integración.
- No contando con desafíos comerciales definidos en relación al resto del mundo (como la inminencia de un acuerdo UE-MERCOSUR ;reactivación del ciclo de Doha) o de un proyecto de integración alternativo (como el ALCA durante 1990), **es altamente probable que el nivel internacional no ejercerá mas que un débil incentivo sobre la integración regional en el corto plazo**.
- **Las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR no han prosperado** y este acuerdo se encuentra paralizado de momento. Podría tratarse sin embargo de un tratado pionero, en el cual dos asociaciones regionales y comerciales hubiesen podido llegar a conformar una zona de libre-comercio interregional. Visto y considerando los resultados obtenidos por los Estados Unidos en la región a la fecha, **sería interesante**

**interrogarse sobre la oportunidad de una estrategia de negociación bilateral por parte de la UE en dirección de la región, como ya ha sido el caso en el acuerdo UE-Chile.**

- **Todo abandono de soberanía nacional sólo podrá efectuarse a mediano plazo**, y esto a pesar de la aparición de instituciones comunes en diferentes ámbitos. En un contexto de progresión de estrategias nacionales de inserción económica al planeta et la progresión de TLC bilaterales, la integración regional no aparecerá como una opción valida para los actores sociales que en la medida en que genere soluciones para los problemas estructurales de la región.

## Bibliografía General

- ALT James et GILLIGAN, Michael (1994), "The Political Economy of Trading States", *Journal of Political Philosophy*, 2, 165-192.
- ATKINS, Pope. "South America into the 1990s. Evolving international relationships in a new era". Westview Press. Boulder, San Francisco & London, 1990.
- ALADI, "Informe sobre la evolución del proceso de integración durante el año 2005". Secretaría General ALADI, Mayo 2006.
- ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique, "Os Blocos Asiáticos e o Relacionamento Brasil-Asia" in São Paulo em Perspectiva, 16(1) 2002 pp.114-124
- BALASSA, Bela, Integración de la América Latina" México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- BALDWIN, Robert E., "Failure of the WTO Ministerial Conference at Cancun: Reasons and Remedies" in *The World Economy*, Vol. 29, No. 6, pp. 677-696, June 2006
- BARTHOLOMEW, Ann *Trade Creation and Trade Diversion: The Welfare Impact of MERCOSUR on Argentina and Brazil Working Paper CBS-25-2002* Center for Brazilian Studies University of Oxford
- BECKER, Gary S. (1983), "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, no. 3: 371-400.
- BÉLANGER, LOISEAU et al. "Asymétrie de puissance et négociations économiques internationales : la zone de libre-échange des Amériques et les puissances moyennes" in *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 36:1 (March/mars 2003) 129-58
- BERGAMASCHINE, Mata et DIZ, Jamile "El sistema de internalización de normas en el Mercosur: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea". *Ius e Praxis*, 2005, vol. 11, nº 2.
- BERNARDES, Roberto, *Embraer : Elos Entre Estado E Mercado*. São Paulo, Hucitec-Fapesp, 2000.
- BOUWEN, Pieter, "Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access," *Journal of European Public Policy*, vol. 9, no. 3: 2002. pp 365-390.
- BOWN, C. "On the Economic success of GATT/WTO Dispute Settlement", *The Review of Economic and Statistics*, August, 86(3). 2004
- BULMER-THOMAS, Victor, *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*. London, Institute of Latin American Studies, 2001.
- BUSCH, M.L. & REINHARDT E. "Transatlantic Trade Conflicts and GATT/WTO Dispute Settlement", en Petersmann and Pollack .2003.
- CAF *América Latina en el comercio global: Ganando mercados*, Caracas, Rep. Bolivariana de Venezuela. 2005

- CAN, "Hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. Elementos para un plan de trabajo". Documento de trabajo de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones. Marzo 2005.
- CAN, "Indicadores de la Comunidad Sudamericana de Naciones 1994-2005". Documento estadístico Secretaría General CAN. Junio 2006.
- CAN, "Informe cuarta reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de las Exportaciones, CAAPE". SG CAN, 15 Julio 2005
- CAN, "Estado de la integración andina. Instituciones, mecanismos y disciplinas relacionadas con el comercio". Documento Informativo Secretaría General CAN, 12 Octubre 2004.
- CARDONA, Diego. "¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?" in *Foreign Affairs* en español. Abril-Junio 2005.
- CASANUEVA, Héctor. "Avances del Mercosur". Febrero 2004
- CASANOVA Lourdes « East Asian, European, and North American Multinational Firm Strategies in Latin America » in *Business and Politics* Volume 6, Issue 1 2004
- CEPAL *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile. 1995
- CEPAL *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile. 2005
- CEPAL *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, en elaboración. 2006
- CHIMNI B.S. The World Trade Organization, Democracy and Development: A View From the South in *Journal of World Trade* 40(1): 2006 pp. 5-36.
- CORNEJO, Rafael et GRANADOS Jaime, Convergence in the Americas: Some Lessons from the DR-CAFTA Process in *The World Economy* (2006)
- COWHEY, Peter et ARONSON, Jonathan David (1993), *Managing the World Economy: The Consequences of Corporate Alliances*. New York, NY: Council on Foreign Relations.
- DE ALMEIDA Paulo R., Propriedade intelectual: os novos desafios para a América Latina *Estudos Avançados* 12 (5), 1991
- Declaración presidencial y Agenda prioritaria de la I Reunión de Jefes de Estado de la CSN. Brasilia, 30 de Septiembre de 2005.
- DEERE Carolyn " Greening Trade in the Americas: An Agenda for Moving Beyond the North-South Impasse"
- Journal of World Trade 38(1): 2004. pp. 137-153.
- "Desafíos y perspectivas de la integración regional de América Latina y el Caribe". Capítulo III del Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2004 – Tendencias 2005. CEPAL, 2005.
- DEVLIN, R. & FRENCH-DAVIS R: "Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s", INTAL-ITD, Working Paper 2, December.

- DEVLIN, R. & GIORDANO, P. "The Old and New Regionalism: Benefits, Costs and Implications for the FTAA", in Estevadeordal et al. eds. 2004
- DEZALAY, Yves et GARTH, Bryant *La Mondialisation des guerres de palais*, Seuil, Paris, 2002.
- DINIZ, Eli, *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Rio de Janeiro, FGV, 2000
- DI TELLA, Guido, *La estrategia del desarrollo indirecto*, Editorial Paidos, Buenos Aires, 1973.
- DURAN, J. & MALDONADO, R. América Latina y el Caribe: La Integración regional en la hora de las definiciones, CEPAL Serie 62, División de Comercio Internacional e Integración. 2005
- DURAND, Marie-Françoise, GIORDANO, Paolo, VALLADAO, Alfredo, *Vers un accord entre l'Europe et le Mercosur*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2001
- EDWARDS, S. *Crisis y reforma en América Latina*, Emecé, Buenos Aires. 1995
- ESTEVADEORDAL, A., D. RODRIK, A.M. TAYLOR et al. *Integrating the Americas*, Harvard University David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2004
- Exposición del Secretario General de la ALADI, Didier Opertti, en la reunión del Consejo Permanente de la OEA, 5 de Diciembre de 2005.
- Exposición del Secretario General de la CAN, Allan Wagner, en el Parlamento Andino. Bogotá, 21 de Julio de 2005.
- Exposición del Secretario General de la CAN, Allan Wagner, en la conmemoración de los 27 años del Tribunal de Justicia andino. Quito, 1 de Junio de 2006.
- FIGUEIREDO John M. et al. « The Allocation of Resources by Interest Groups: Lobbying, Litigation and Administrative Regulation » in *Business and Politics* Volume 4, Issue 2/ 2002 Article 4
- FISCHER Ralph G. *The Expansion of Intellectual Property Rights by International Agreement: A Case Study Comparing Chile and Australia's Bilateral FTA Negotiations With the U.S.* in Expresso Preprint Series, 2005 Paper 549  
<http://law.bepress.com/expresso/eps/549>
- FRENCH-DAVIS, R. *Macroeconomía, comercio y finanzas: reformar las reformas en América Latina*, McGraw-Hill, CEPAL. 1999.
- FRISCHTAK Claudio Multinational Firms' Responses to Integration of Latin American Markets in *Business and Politics* Volume 6, Issue 1 2004 Article 5
- FURTADO, Celso, *Economic Development of Latin America : A survey from Colonial Times to the Cuban Revolution*, Cambridge University Press, England, 1970.
- GADEA, R. S. *Regionalism in World Trade: Europe and the Americas in Perspective*. David Rockefeller Center for Latin American Studies. H. University.1997
- GANDHI Samir R. « Regulating the Use of Voluntary Environmental Standards Within the WorldTrade Organization Legal Regime: Making a Case for Developing Countries » in *Journal of World Trade* (5 : 39) 2005. pp.855-880

- GARDINI Gian Luca "Government-Business Relations in the Construction of Mercosur" in *Business and Politics Volume 8, Issue 1 2006 Article 3*
- GHYMERS, Christian, *Fostering Economic Policy Coordination in Latin America: the REDIMA approach to escaping the prisoner's dilemma*, ECLAC, Santiago Chile, 2005.
- GIACALONE, Rita. "Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y el Mercosur". Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Abril 1999. Biblioteca Digital Andina.
- GIL, Julio César, « Latin American Economic Association (SELA)—The Andean Community vis-à-vis FTAA: Implications and Opportunities » in *Law and Business Review of the Americas* in Winter/Spring 2002 325
- GOLDSMITH, Jack L., POSNER Eric A., *The Limits of International Law*, New York: Oxford University Press, 2005
- GOLDSTEIN, Judith; MARTIN, Lisa « Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics : A Cautionary Note. », *International Organization*, 54, 3, Eté 2000, pp. 603-632
- GOMEZ MERA, Laura "Explaining Mercosur's Survival : Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence"
- Journal of Latin American Studies 37, 2005 Cambridge University Press pp.109–140
- GUDYNAS, Eduardo. "El nuevo debate sobre la integración". Tercer Mundo Económico. Volumen I N° 185. Octubre 2004
- GUILHON José A. "O Brasil e os chamados blocos regionais" in *São Paulo em Perspectiva* 16(1) 2002 pp.30-36,
- GUILHON, José. A. *A integração regional e a agenda multilateral pós-Seattle. O Brasil e os Desafios da Globalização*. P. d. M. VEIGA, Relume-Dumará: 229-236. 2000.
- HIRA, Anil, *Political Economy of Energy in the Southern Cone*. Westport, Praeger, 2003.
- HUANG Yasheng RANDALL K. et al. « ASEAN and FTAA: External Threats and Internal Institutional Weaknesses » in *Business and Politics Volume 6, Issue 1 2004*
- IDB, Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America, Economic and Social Progress in Latin America, 2002 Report, Washington D.C. 2002.
- JACKSON, J.H. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Second Edition, MIT Press. 1997
- JAGUARIBE, Helio. "El proyecto sudamericano". Foreign Affairs en español. Abril-Junio 2005.
- JORDANA, Jacint et LEVI-FAUR, David, dir., *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.2004.
- KINDLEBERGER, C.P. *La crisis económica: 1929-1939*. Editorial Crítica, Barcelona. 1985.
- KINGSTONE, Peter R. *Building Coalitions for Reform*, Pennsylvania University Press, 1999.

- KIRTON John et TREBILCOCK Michael (eds) *Hard Choices, Soft Law: Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance*, Aldergate: Ashgate Publishing Limited, 2004.
- KOSTECKI, Michel M. (1989), "Le système commercial et les négociations multilatérales," dans *Conflits et négociations dans le commerce international: l'Uruguay Round*, dirigé par Patrick Messerlin et F. Vellas. Paris: Economia.
- KUME Honorio et PIANI Guida, "Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio" in *Revista de Economia Política*, vol. 25, nº 4 (100), pp. 370-390 outubro-dezembro/2005
- "La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos. El caso del Mercosur". Documento Integración. SELA. Noviembre 2000.
  - "La integración regional y las posibilidades de una agenda social". Documento Integración. SELA. Noviembre 2000.
  - "Las normas de derecho originario y derivado del Mercosur. Su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los estados partes". Documentación del seminario homónimo, en base a datos de la SAM. Secretaría Administrativa del Mercosur, 26 y 27 Septiembre de 2002.
- LACERDA, Antônio Corrêa de. *Desnacionalização Mitos Riscos E Desafios*. São Paulo, Editora Contexto, 2000.
- LACERDA, Antonio Correa de. *O Impacto Da Globalização Na Economia Brasileira*. São Paulo, Editora Contexto, 1999.
- LAVOPA, Jorge. "La dimensión jurídica de la integración. Aspectos jurídico-institucionales del Mercosur". CARI, 1996.
- LAVOPA, Jorge. "La endeblez de la estructura jurídica del Mercosur. Aspectos jurídico-institucionales del Mercosur". CARI, 2002.
- LORA, E. *Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*, BID, Documento de Trabajo # 462. 2001.
- LOW, P. *Trading Free: The GATT and the U.S. Trade Policy*, Twentieth Century Fund, New York. 1993.
- MACHADO, J.B.M. et al. "Determinantes do comércio bilateral Argentina-Brasil: uma avaliação dos impactos estáticos do processo de integração no Mercosul". *O Brasil e os Desafios da Globalização*. P. d. M. VEIGA. Rio de Janeiro, Relume-Dumará: 209-225. 2000.
- MAJONE, Giandomenico, dir. *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*. London: Francis Pinter..1990
- MANZETTI Luigi (ed.), *Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatisation Realities* Coral Gables, North-South Center Press, University of Miami. 2000
- MATTOO, Aaditya et Sauvé, Pierre, dir. *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization*. Washington, D.C.: World Bank & Oxford University Press. 2003
- MAUR, Jean-Christophe Exporting Europe's Trade Policy *Groupe d'Economie Mondiale and DFID* © Blackwell Publishing Ltd 2005.

- MAYNTZ, Renate et SCHARPF, Fritz W, dir. (1995), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- MENA, A. O. « Regional Integration in the Americas and the Pacific Rim: A Project Report ». *Latin American Studies and C. W. Papers*: Working-Paper-No11. 1997
- MENDES, R.G et VIGEVANI, M. P. ""Instituições e Conflitos Comerciais no Mercosul". " *São Paulo em Perspectiva* 16(1): 2002.pp44-53.
- MILET, P. V.. La política exterior del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*. C. S. Ó. MUÑOZ. Santiago de Chile, Editorial Universitaria-FLACSO Chile. 2002.
- MITNICK, Barry M., *The Political Economy of Regulation*. New York: Columbia University Press, 1980.
- PACHECO SUAREZ, Mauricio. "Los órganos de la Comunidad Andina y su papel en el logro efectivo de la participación civil en el proceso de integración". Universidad Andina Simón Bolívar de Bolivia. Biblioteca digital andina, Secretaría General CAN.
- PEÑA, Félix. "Los grandes objetivos del Mercosur (Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera y Mercado Común): Elementos para apreciar progresos alcanzados en los primeros quince años del Mercosur como proceso voluntario de integración comercial y económica". Ponencia seminario "15 años de MERCOSUR". Sao Paulo, 28 marzo 2006.
- PEÑA, Félix. "Gobernabilidad y desarrollo en el sur de las Américas. Elementos para una agenda de cooperación regional". CARI-KAS, 2004.
- PASSINI Mariano R., GLÖE MENDES Tullo "Instituições e Conflitos Comerciais no MERCOSUL" in *São Paulo em Perspectiva*, 16(1) 2002 pp.44-53,
- PAULINO, L. A. ""O Brasil, seus Socios e Seus Negócios". *Sao Paulo em Perspectiva* 16(2): 2002. Pp 82-93.
- PHILIPPS, Nicola, « Hemispheric Integration and Subregionalism in the Americas » in *International Affairs*, 79 (2), 2003, pp.327-349.
- RIOS, Sandra. P. "A influência da ALCA na agenda brasileira das negociações comerciais" in *O Brasil e os Desafios da Globalização*. P. d. M. VEIGA. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.2000.
- RIVAS, E. "Adopción e internalización de normativa comunitaria en el MERCOSUR. Un repaso histórico." eumed.net - Universidad de Málaga, Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 62
- ROFFE, Pedro et SANTA CRUZ, Maximiliano, *Los derechos de propiedad intelectual en los acuerdos de libre comercio celebrados por países de América Latina con países desarrollados*, Serie Comercio Internacional, n°70, UN-CEPAL.
- RUIZ-CARO, Ariela. "Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe". Serie Recursos naturales e infraestructura N° 106, CEPAL.
- SANCHEZ GOMEZ, Manuel. "Coordinación macrofiscal en procesos de integración. Experiencias y desarrollos posibles en Latinoamérica". CEPAL, 7 Noviembre 2005.
- "Un dilema para el Mercosur: Unión Aduanera o Zona de Libre Comercio". Boletín Mercosur N° 73, 3 Abril 2001. Fundación BankBoston Argentina.

- SANTANDER Sebastián "EU–MERCOSUR Interregionalism: Facing Up to the South American Crisis and the Emerging Free Trade Area of the Americas\* in *European Foreign Affairs Review* 7: 491–505, 2002.
- SAUVE, Pierre, Trade and investment rules: Latin American perspectives, mai 2006, CEPAL
- SELA, "Evolución de la integración regional 2004-2005. Informe parcial enero-junio 2005". Secretaría Permanente del SELA. Caracas, Venezuela, Junio 2005.
- SCHIFF, M. et WINTERS, Alan, *Integración Regional y Desarrollo*, Banco Mundial y Alfaomega.2003
- STEPHANOU, C.A. "Regulatory Convergence in the Wider Europe Region: Goals and Means", Associazione Universitaria di Studi Europei, ECSA-Italy. 2003
- STIGLER, George "The theory of economic regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2: 3-21.1971.
- TALLBERG, J. "Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union", International Organization 56, 3, Summer. 2002
- TRACHTMAN, J. P. "Building the WTO Cathedral", trabajo presentado en la Conference on WTO Dispute Settlement and Developing Countries: Use, Implications, Strategies, Reforms, University of Winsconsin, May 20-21, 2005.
- VALDES, Alberto et FOSTER William, « Special safeguards for developing country agriculture: a proposal for WTO negotiations » in World Trade Review, 2: 1.pp 5–31
- VAN DEN HOVEN, Adrian, [Interest Group Influence on Trade Policy in a Multilevel Polity: Analysing the EU Position at the Doha WTO Ministerial Conference](#), European University Institute, 2002.
- VEIGA, Pedro DA MOTTA. *O Brasil E Os Desafios Da Globalização*. Rio de Janeiro, Dumara Ltda., 2000.
- VENTURA, Deisy. "Profundización del Mercosur y el desafío de las disparidades. Asimetrías cruzadas o cubismo formativo. La incorporación de normas en el Mercosur". BID-INTAL, Julio 2005.
- VIANNA MELLO, F., *MERCOSUL e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*, <http://www.forumsocialmundial.org.br/>
- WAGNER, Allan. "La agenda social de la integración andina. Hacia una estrategia comunitaria de cohesión social". Bruxelles, mars 2006.
- WILKINSON, Rorden. *Multilateralism and the World Trade Organization*. Londres, Routledge, 2000.
- WILLIAMSON, J. "The Washington Consensus as Policy Prescription for Development", Lecture in the series "Practitioners of Development", delivered at the World Bank, January. 2004 a
- WILLIAMSON, J. "A Short History of the Washington Consensus", Fundación CIDOB, Barcelona, September. 2004 b
- YOFFIE, David B., dir. *Beyond Free Trade: Firms, Governments, and Global Competition*. Boston, M.A.: Harvard Business School Press.1993

-ZIMMERMANN, T.A."WTO Dispute Settlement at Ten: Evolution, Experiences, and Evaluation", Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research (SIAW-HSG), St Gallen. The Swiss Review of International Economic Relations, Vol. 60 (2005), NI, pp.27-61. 2005

# Glosario

TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
AUE	Acte Unique Européen
TRIMS	Agreement on Trade-Related Investment Measures
ALENA	Association de Libre-Echange Nord-Américaine (ou NAFTA)
CEA	Association d'Etats des Caraïbes
ALALC	Association Latino-Américaine de Libre-Echange
ALADI	Association Latino-Américaine d'Intégration
ANFAVEA	Association Nationale de Fabriquants de Véhicules Motorisés (Brésil)
ANDI	Association Nationale d'Entrepreneurs de Colombie
BID	Banque Interaméricaine de Développement
CAMEX	Camâra de Comércio Exterior
CAPEE	Comité Andin d'Autorités de Promotion des Exportations
CCM	Commission du Commerce du MERCOSUR
CEPAL	Commission Economique pour l'Amérique Latine
CNI	Commission Nationale d'Industrie
CPC	Commission Parlementaire Conjointe
COMISEC	Commission Sectorielle pour le MERCOSUR
CEALCA	Commission Spéciale destinée à accompagner les négociations de la ZLEA
CAN	Communauté Andine de Nations
CARICOM	Communauté des Caraïbes
CSN	Communauté sud-américaine de Nations
CPC	Confederacion de la Produccion y del Comercio
CGE	Confederacion General de Empresarios
CIU	Confédération Industrielle de l'Uruguay
CRPM	Conseil de Représentants Permanents du MERCOSUR
CMC	Conseil du Marché Commun
CESE	Conseil Economique et Social Européen
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
Endesa	Empresa Nacional de Electricidad

FIESP	Fédération d'Industries de São Paulo
FCES	Forum Consultatif Economique et Social
FCCP	Forum de Consultation et Concertation Politique
APEC	Forum de Coopération de l'Asie et du Pacifique
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
YPF	Gisements Pétroliers Fiscaux
GMC	Groupe du Marché Commun
Lan	Lineas Aereas Nacionales (Chili)
MCCA	Marché Commun Centre-Américain
MERCOSUR	Marché Commun du Sud
ORD	Organe de Règlement de Différends
OIT	Organisation Internationale du Commerce
OLADE	Organisation Latino-Américaine d'Energie
Parlasur	Parlement du Sud
PIDS	Plan Intégré de Développement Social
SOFOFA	Sociedad de Fomento Fabril
SAI	Système Andin d'Intégration
SIM	Système d'Information du Mercosur
SELA	Système Economique Latino-Américain
TPA	Trade Promotion Agreement
TLE	Traité de Libre-Echange
TM80	Traité de Montevideo de 1980
TAHM	Tribunal Ad Hoc du MERCOSUR
TPR	Tribunal Permanent de Revision
UNICE	Union des Industries de la Communauté européenne
UIA	Union Industrielle Argentine
ZLE	Zone de Libre Echange
ZLEA	Zone de Libre Echange des Amériques (ou AFTA)

## **Lista de los estudios y trabajos de investigación ya publicados**

disponibles en la página Internet de *Notre Europe*

- L'impact des médias télévisés sur la campagne référendaire française de 2005  
Jacques Gerstlé -Disponible en français et anglais (octobre 2006).
- Plan B : comment sauver la Constitution européenne  
Andrew Duff – Disponible en français et anglais (octobre 2006).
- Une présidence de transition ? Une vision nationale de la seconde présidence finlandaise de l'Union européenne, juillet-décembre 2006  
Teija Tiilikainen – Disponible en français et anglais (juin 2006).
- Quelle Europe en 2020 ? Contributions libres de douze intellectuels des nouveaux Etats-membres  
Gaëtane Ricard-Nihoul, Paul Damm et Morgan Larhant – Disponible en français et anglais (Mai 2006).
- Le système européen d'échange de quotas d'émission de CO2 coordonnée par Stephen Boucher en partenariat avec l'Université de Columbia – Disponible en anglais (mai 2006).
- La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union  
Aziliz Gouez, Marjorie Jouen et Nadège chambon – Disponible en français (janvier 2006).
- Rapport sur l'intégration en Asie de l'Est : occasions avancées par une coopération économique avancée et obstacles prévisibles  
Coordonnée par Heribert Dieter, avec les contributions de Jean-Christophe Defraigne, Richard Higgot et Pascal Lamy – Disponible en anglais (janvier 2006).
- Un médiateur honnête : la présidence autrichienne de l'Union  
Sonja Puntscher-Riekmann, Isabella Eiselt et Monika Mokre – Disponible en français, anglais et allemand (décembre 2005).
- Constitution européenne et délibération : l'exemple des *Focus Groups* délibératifs à la veille du référendum du 29 mai 2005  
Henri Monceau – Disponible en français et anglais (novembre 2005).

- Le "non" Français du 29 mai 2005 : comprendre agir  
Gaëtane Ricard-Nihoul – Disponible en français, anglais et allemand (octobre 2005).
- Pour un nouveau contrat social européen  
Marjorie Jouen et Catherine Palpant – Disponible en français et anglais (septembre 2005).
- La présidence britannique de l'Union européenne placée sous le signe de l'efficacité  
Anand Menon et Paul Riseborough (juin 2005).
- Le budget européen : le poison du juste retour  
Jacques Le Cacheux – Disponible en français et anglais (juin 2005).
- Vers un espace public européen ? les élections européennes de juin 2004  
Céline Belot et Brunon Cautrès – Disponible en français (juin 2005).
- Pourquoi ils ont voulu l'Europe  
Jean-Louis Arnaud – Disponible en français (mai 2005).
- La ratification et la révision du Traité établissant une Constitution pour l'Europe  
Henri Oberdorff – Disponible en français (avril 2005).
- Le Luxembourg aux commandes : détermination, expérience et abnégation  
Mario Hirsch – Disponible en français et anglais (décembre 2004).
- Moteur malgré tout : les relations franco-allemandes et l'Union européenne élargie  
Martin Koopman – Disponible en français (novembre 2004).
- L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli  
Stephen Boucher, Diego Cattanéo, Juliette Ebelé, Benjamin Hobbs, Charlotte Laigle, Michele Poletto, Radoslav Wegrzyn – Disponible en français et anglais (octobre 2004).
- La présidence néerlandais de l'Union européenne en 2004  
Mendeltje Van Keulen et Monica Sie Dhian Ho –Disponible en français et anglais (juin 2004).
- Le regard des autres : le couple franco-allemand vu par ses partenaires  
Matt Browne, Carlos Closa, Søren Dosenrode, Franciszek Draus, Philippe de Schoutheete, Jeremy Shapiro – Disponible en français et anglais (avril 2004).
- L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ?  
Franciszek Draus –Disponible en français uniquement (février 2004).

- Le Royaume-Uni et le traité constitutionnel européen : le pilotage par l'arrière  
Anand Menon – Disponible en français et anglais (janvier 2004).
- L'Irlande et l'Europe : continuité et changement, la présidence 2004  
Brigid Laffan – Disponible en français et anglais (décembre 2003).
- L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ?  
Timo Behr – Disponible en français et anglais (novembre 2003).
- Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéen  
Bénédicte Suzan – Disponible en français uniquement (octobre 2003).
- L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003  
Roberto Di Quirico – Disponible en français, anglais et italien (juillet 2003).
- Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique  
Anand Menon et Jonathan Lipkin – Disponible en français et anglais (mai 2003).
- Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre  
Kalypso Nicolaïdis et Paul Magnette – Disponible en français et anglais (mai 2003).
- L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer  
Bérénice Picciotto – Disponible en français et anglais (mai 2003).
- La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?  
Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild – Disponible en français et anglais (avril 2003).
- Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie  
Eric Philippart – Disponible en français et anglais (mars 2003).
- La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003  
George Pagoulatos – Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- La question du gouvernement européen  
Jean-Louis Quermonne – Disponible en français et anglais (décembre 2002).

- Le Conseil européen  
Philippe de Schoutheete et Helen Wallace – Disponible en français et anglais (septembre 2002).
- Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence  
Søren Dosenrode – Disponible en français et anglais (juin 2002)
- Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001)  
Michal Illner – Disponible en français et en anglais (juin 2002).
- Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002  
Carlos Closa – Disponible en français, anglais et espagnol (décembre 2001).
- La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?  
Florence Deloche-Gauzez – Disponible en français et anglais (décembre 2001).
- L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit  
Dusan Sidjanski – Disponible en français, anglais et allemand. (juillet 2001).
- La présidence belge 2001  
Lieven de Winter et Huri Türsan – Disponible en français et anglais (juin 2001).
- Le débat suédois sur l'Europe  
Olof Petersson – Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).
- Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale  
Franciszek Draus – Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000)
- Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française  
Jean-Louis Arnaud – Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- Portugal 2000 : la voie européenne  
Alvaro de Vasconcelos – Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).

- Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne  
Esa Stenberg – Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).
- Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability  
Axel Krause – Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).
- réussir l'Union Economique et Monétaire  
Partenariat Notre Europe – Centro Europa Ricerche – Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).
- Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni  
Stephen George – Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).
- Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain  
Centre for European Reform, Lionel Barber – Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).
- L'Europe sociale. Historique et état des lieux  
Jean-Louis. Arnaud – Disponible en français et anglais (juillet 1997).
- Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?  
Françoise de la Serre et Helen Wallace – Disponible en français et en anglais (septembre 97).
- Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération  
Pierre-Alain Muet – Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).

Estudio disponible en francés e inglés en la siguiente dirección Internet  
**<http://www.notre-europe.eu>**



Education & culture

Con el apoyo de la Comisión Europea: apoyo a las entidades activas a nivel europeo en el campo de la ciudadanía europea

La Comisión europea y *Notre Europe* declinan toda responsabilidad sobre el uso que se pudiera hacer de la información contenida en el texto.

Se autoriza la reproducción siempre que se haga debida mención de la fuente.

© *Notre Europe*, diciembre 2006